

Propuesta de modelo de gestión de riesgos de cumplimiento tributario en los trabajadores por cuenta propia

Artículos
Arbitrados

Proposal of model of management of risks of tributary fulfillment in the workpeople for proper account

ESPERANZA RECIO SOCARRAS

Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros, Cuba. esperanza@cecofis.cu
5ta. No. 306 entre C y D, Plaza de la Revolución. La Habana. Cuba.

RESUMEN

El surgimiento de nuevas formas de gestión no estatal, entre las que se destacan los trabajadores por cuenta propia, han impactado la gestión de la Oficina Nacional de Administración Tributaria, debido al incremento del número de contribuyentes, los trámites que realizan, el volumen de pagos, los incumplimientos que se han generado, entre otros aspectos que se señalan en la situación problemática y corroborados en el diagnóstico realizado. Para solucionar el problema de cómo mejorar el cumplimiento tributario en los trabajadores por cuenta propia, se diseñó un modelo para la gestión de riesgos de cumplimiento tributario, que se basa en diferentes fases para identificar, seleccionar y actuar sobre los riesgos en los contribuyentes objeto de interés en este trabajo.

Palabras claves: cumplimiento tributario, pago en término o voluntario, riesgo tributario

ABSTRACT

The emergence of new forms of non-state management, among which self-employed workers stand out, have impacted the management of the National Tax Administration Office, due to the increase in the number of taxpayers; the procedures they perform; the volume of payments; the breaches that have been generated; among other aspects that are indicated in the problematic situation and corroborated in the diagnosis made. To solve the problem of how to improve tax compliance in self-employed workers, a model for tax compliance risk management was designed, which is based on different phases to identify, select and act on the risks in the taxpayers subject to interest in this work.

Keywords: tributary accomplishment, voluntary pay on time, tributary risk

Código JEL: E62 - Política fiscal; gasto, inversión y finanzas públicas; impuestos

Como citar el artículo (APA)

Recio Socarras, E. (2018). Propuesta de modelo de gestión de riesgos de cumplimiento tributario en los trabajadores por cuenta propia. *REVISTA CUBANA DE FINANZAS Y PRECIOS*, 2(2), 37-44. Consultado de http://www.mfp.gob.cu/revista_mfp/index.php/RCFP/article/view/05_V2N22018_ERS

INTRODUCCIÓN

La Oficina Nacional de Administración Tributaria es una entidad de la administración pública adscripta al Ministerio de Finanzas y Precios, que tiene la misión de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades tributarias con un servicio de calidad en beneficio de la sociedad, por lo que constituye su encargo estatal, gestionar, recaudar, controlar, determinar y fiscalizar los tributos establecidos por ley.

Para ello necesita contar con mecanismos de gestión que le permita un desempeño eficaz ante un entorno económico: dinámico, complejo y diverso, que propicie el cumplimiento por los contribuyentes de sus obligaciones tributarias al tiempo de crear capacidad de riesgo con sus actuaciones sancionando cuando corresponda el incumplimiento.

Los principales problemas identificados en el proceso de cumplimiento tributario de los trabajadores por cuenta propia están relacionados con el incremento considerable de los incumplimientos de sus obligaciones tributarias, el desconocimiento de la normativa tributaria, insuficientes los servicios y las facilidades de pago que brindan las agencias bancarias para estimular el cumplimiento voluntario y dificultades y deficiencias con los recursos humanos, materiales y financieros no permiten que la Administración Tributaria pueda controlar a todos los contribuyentes, ni todas sus obligaciones.

Para resolver estos problemas se planteó como Objetivo General Diseñar un modelo para la gestión de riesgos que contribuya a mejorar el cumplimiento tributario en los trabajadores por cuenta propia.

Objetivos Específicos:

1- Diagnosticar el proceso de cumplimiento tributario en los trabajadores por cuenta

propia en el contexto actual de la Administración Tributaria cubana.

- 2- Identificar los componentes para formular el modelo.
- 3- Validar el modelo diseñado.

Este trabajo tiene como novedad el aporte de un modelo para gestionar riesgos de cumplimiento tributario en los trabajadores por cuenta propia, sobre la base de una metodología que desarrolla las diferentes fases para identificar, seleccionar y actuar sobre los riesgos con el objetivo de prevenirlos, mitigarlos o minimizarlos, mediante estrategias de tratamiento que contribuyan a elevar la capacidad de riesgo, la conciencia cívica y la disciplina fiscal, en los trabajadores por cuenta propia.

Aporta también una conceptualización sobre el riesgo tributario y el ciclo tributario, lo que permitirá continuar profundizando en el entramado teórico conceptual y práctico de la Administración Tributaria, de forma particular en el caso Cuba.

La propuesta es factible de implementación pues existe la voluntad política y administrativa para utilizar los medios y recursos necesarios, a fin de atenuar la indisciplina y la subdeclaración en el pago de los tributos.

Los métodos de investigación utilizados fueron:

- a) Histórico lógico: apreciar el comportamiento del cumplimiento tributario de los trabajadores por cuenta propia en el período 2010-2015.
- b) Analítico sintético: procesar toda la información consultada y permitió elaborar la fundamentación de la investigación e interpretar los resultados obtenidos.
- c) Estudio comparado: se analizó comparativamente la gestión de riesgo en

otras Administraciones Tributarias con énfasis en las de América Latina.

- d) Observación: observar la gestión tributaria y el comportamiento del cumplimiento tributario de los trabajadores por cuenta propia.
- e) Análisis estadístico: estudiar las series históricas sobre: Altas y bajas en el registro de contribuyentes, cumplimiento de obligaciones fiscales, disciplina de pago, comportamiento de las acciones de control fiscal y resultados de la presentación de las declaraciones juradas y

su fiscalización.

Las técnicas empleadas para facilitar la obtención de la información necesaria fueron:

- a) El análisis documental: para el estudio de informes que aportaron los elementos acerca de los resultados de la gestión tributaria.
- b) Revisión bibliográfica: se estudió la bibliografía referente a la gestión de riesgo, el control fiscal y el incumplimiento tributario.
- c) Diagrama causa- efecto.

RESULTADOS

Los trabajadores por cuenta propia constituyen una figura para el Sistema Tributario, que, aunque los ingresos que generan representan un 5 % en la recaudación constituyen el 52 % del total de contribuyentes personas naturales, su control resulta difícil para la Administración Tributaria, debido a su crecimiento significativo (507 mil al cierre de 2015) y la cantidad de incumplimientos que generan (250 mil en 2015). Todo ello ha contribuido al deterioro de la disciplina fiscal que de un 91,8 % en 2010 es de un 85,8 % en el 2015.

La declaración jurada es la obligación de declarar la información exigida por ley, para determinar la cuantía a pagar por concepto del tributo, quedando obligado con el contenido y exactitud de los datos consignados en ella por lo que puede ser sancionado de detectarse inconsistencias.

La revisión documental y el análisis estadístico de las declaraciones juradas presentadas por los trabajadores por cuenta propia en el período 2013- 2015, demuestran el incumplimiento de Subdeclaración, como se muestra en la tabla siguiente:

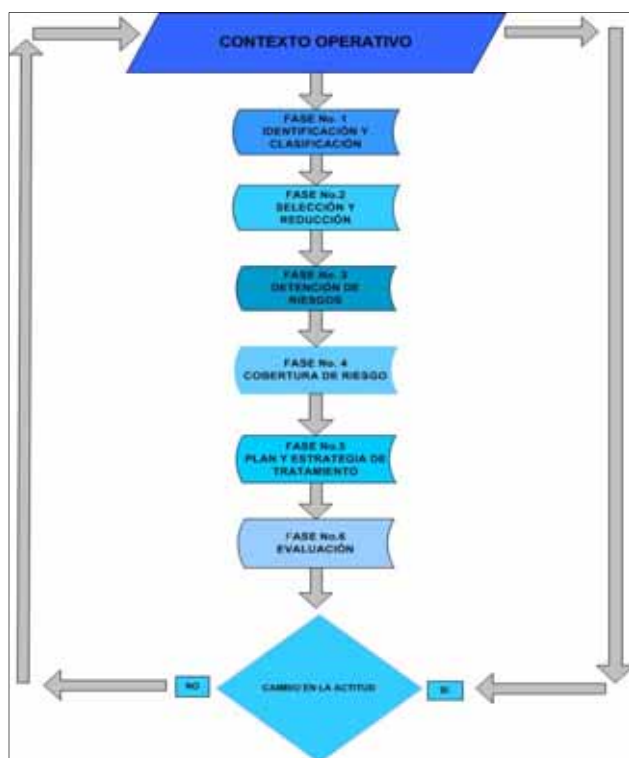
Análisis del Proceso de Fiscalización de las Declaraciones Juradas de los Trabajadores por Cuenta Propia.
Oficina Nacional de Administración Tributaria Campaña 2013 al 2015

Año	Declaraciones Juradas Presentadas	Declaraciones Juradas Fiscalizadas	% del total Presentadas	Subdeclarantes de la Fiscalización			
				Extensiva		Intensiva	
	Uno	Uno	%	Total	%	Total	%
2013	153 662	27 806	18,0	-	-	26 419	95,0
2014	151 182	139 541	92,3	84 316	60,0	2840	85,7
2015	146 617	143 725	98,0	68 519	47,7	4065	89,4

Fuente: Informes del Trabajo Oficina Nacional de Administración Tributaria. Período 2013 - 2015.

Mediante el Diagrama de Causa y Efecto se identificaron como las causas principales que inciden en los incumplimientos tributarios de los trabajadores por cuenta propia: la cultura tributaria, la política tributaria, la complejidad del sector, los mecanismos de gestión y los recursos de todo tipo y a su vez la relación que estas tienen con las demás razones que inciden en el origen de los incumplimientos.

La Figura que se muestra, refleja la secuencia de las fases para llevar a cabo la gestión de riesgos del modelo diseñado.



La gestión de riesgos de cumplimiento tributario es un proceso que se caracteriza por ser: Integral, sistemático, requiere disponer de Información, requiere el fortalecimiento del análisis del contribuyente, dinámico, por ser un proceso que no concluye nunca, deben analizarse siempre los resultados, con las actividades y medidas implementadas para examinar si éstas mantienen su vigencia y en qué grado los cambios en el entorno afectan los resultados obtenidos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el modelo diseñado propone establecer el contexto operativo que permita dar una mirada al Segmento de Interés, mediante la formulación de las interrogantes siguientes:

- ¿Cuáles son las obligaciones tributarias y como se clasifican?
- ¿Qué nivel tienen los incumplimientos en el sector del trabajo por cuenta propia?
- ¿Qué incidencia tienen en la recaudación?
- ¿Cuál es la repercusión social?
- ¿Qué causas generan los incumplimientos?
- ¿En qué actividades se manifiestan los mayores incumplimientos?
- ¿Cuál ha sido la evolución del cumplimiento?
- ¿Cuál es la respuesta de los trabajadores por cuenta propia ante las actuaciones de la ONAT?
- ¿Cómo ha sido la gestión del cumplimiento por parte de la Oficina?
- ¿Con qué frecuencia se ha estudiado, asistido y controlado a este sector de contribuyentes?

Esta formulación permitirá identificar los riesgos que puedan estar presentes, utilizando como punto de partida:

- Cantidad de contribuyentes registrados.
- Segmentación atendiendo al régimen de tributación y la actividad.
- Clasificación de los contribuyentes por tipo de actividad.
- Ingresos declarados y aportes realizados.
- Resultados de los análisis de las Cuotas establecidas.
- Cumplimiento en la presentación de las declaraciones.
- Disciplina de cumplimiento de las obligaciones sistemáticas.
- Resultados de los controles intensivos y extensivos.
- Resultados de estudios derivados de la Investigación y Análisis y sobre todo el mapa fiscal que exista sobre la subdeclaración en este sector de contribuyentes.
- Reclamaciones presentadas.

La información obtenida facilitará la aplicación de las fases siguientes:

- k) Identificación y clasificación de los riesgos.
- l) Selección y reducción de riesgos.
- m) Detección del riesgo.
- n) Cobertura del riesgo.
- o) Plan y estrategias de tratamiento.
- p) Evaluación de los resultados.

Fase No.1. Identificación y Clasificación de los Riesgos.

El propósito de la identificación es encontrar, enumerar y caracterizar los elementos de riesgo en los sucesos o eventos fiscalmente pertinentes que pueden ocurrir, la probabilidad de ocurrencia y consecuencias que estos tienen para la Administración Tributaria.

Suceso o evento fiscalmente pertinente: ocurrencia de un conjunto de circunstancias que afectan o bien la recaudación o la imposición o las dos cosas. Probabilidad: es el grado de amplitud de que un suceso puede ocurrir.

Consecuencia: es el resultado de un suceso.

El análisis de cómo cumplen los trabajadores por cuenta propia las obligaciones tributarias de registrarse, informar, declarar y pagar, constituye el punto de partida que resultó del contexto operativo, lo que permite clasificarlos en: contribuyentes que cumplen, que quieren cumplir, que cumplen ante el control y que no cumplen.

El análisis anterior permitirá conocer cuál es la brecha de cumplimiento tributario: que no es más que lo que cumple y lo que debía cumplir el contribuyente.

De lo anterior se entiende que cuando no se cumpla la obligación tributaria o cuando exista la probabilidad de que no se cumpla estaremos en presencia del Riesgo.

El riesgo de incumplimiento: corresponde a la probabilidad de ocurrencia de un incumplimiento y las consecuencias que este

tendría para el Sistema Tributario.

Todos los riesgos identificados serán clasificados para ordenarlos según su importancia, a partir de su ponderación, para la que se tendrán en cuenta dos factores: Alcance, probabilidad de que un riesgo se materialice y Monto: se refiere a la pérdida económica que significaría si se materializara.

Para ello es importante contar con el análisis de las causas asociadas a las brechas y riesgos de incumplimiento, que nos facilite su clasificación, mediante el empleo de diferentes técnicas y herramientas, como pueden ser: Diagrama de Ishikawa y el Criterio de Experto.

Una vez que tengamos relacionados los riesgos, se clasifican en Global, o Específicos, atendiendo a: Probabilidad: comportamiento, anomalías, ratios, clasificación obligatoria y las Consecuencias: Ingresos, ventas, servicios, cantidad de informados, importancia de la actividad.

Para clasificar el riesgo, se deben haber definido antes los contribuyentes y las actividades que constituyen el Segmento de Interés: contribuyentes que se destacan dentro del sector de su misma actividad y dentro de la zona por sus ingresos, variedad de la oferta, ubicación del negocio, cantidad de trabajadores contratados, vinculación con otra actividad por cuenta propia.

El Riesgo Global está asociado a la brecha de incumplimiento y para su clasificación se utilizarán los términos: Riesgo Clave, Riesgo Alto, Riesgo Medio y Riesgo Bajo.

El Riesgo Específico: es la estimación de la probabilidad de que una obligación tributaria sea incumplida y las consecuencias que se tendrían en caso de que este incumplimiento ocurriera. Su clasificación puede efectuarse utilizando los términos de: Extremas, Muy Altas, Altas, Medias y Baja.

La Clasificación del riesgo atendiendo a la probabilidad de ocurrencia puede realizarse utilizando los términos de: Raro, Improbable,

Moderado, Probable y Muy Probable.

También se debe efectuar la valoración del riesgo para lo cual se requiere conocer la probabilidad de ocurrencia y cuál sería su consecuencia. La valoración será el resultado de la combinación de las consecuencias por la probabilidad de ocurrencia, lo que representa la magnitud del daño.

La ponderación es otra forma para clasificar los riesgos otorgando valores en un rango entre 1 - 5 ó sobre la base del porcentaje sobre 100, como se muestra:

Probabilidad de ocurrencia	12%
Pérdidas de ingresos que generan	40 %
Efectos en la recaudación	24 %
Efecto sobre los contribuyentes cumplidores	12%
Efecto sobre los contribuyentes de la misma actividad	12 %
Total	100 %

En resumen, para la identificación de riesgos se deben considerar todos los riesgos asociados al cumplimiento tributario siguientes:

- Riesgos por fallas en el proceso de registro.
- Riesgos en la presentación de la declaración jurada (Omisión).
- Riesgos en el llenado de la declaración jurada.
- Riesgos por fallas en la exactitud de la información de la declaración.
- Riesgo por impago.

Fase No.2. Selección y reducción de riesgos.

Los riesgos identificados y ponderados son seleccionados teniendo en cuenta su impacto, para determinar cómo reducirlos mediante acciones con un enfoque preventivo y proactivo, procurando la manera de que el contribuyente no incurra en prácticas evasivas.

Entre las acciones que se pueden utilizar para reducir el riesgo están:

- Propuestas para perfeccionar la legislación,

sustituyendo elementos de alto riesgo como pueden ser: el % de gastos autorizados, la frecuencia de pagos, la obligatoriedad de operar a través de cuentas bancarias.

- Educación: a qué contribuyentes se dirigirán las acciones, en qué actividades, qué nuevas vías serán utilizadas.
- Aumentando la probabilidad de ser descubierto: perfeccionando la selección de contribuyentes a fiscalizar tanto extensiva como intensivamente.

Fase No.3. Detección del Riesgo.

La detección puede realizarse accionando de tres formas: proactiva, activa y reactiva.

Proactiva: cuando el evento fiscalmente pertinente a controlar todavía no ha ocurrido, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la presentación de la declaración jurada.

Activa: cuando el evento ya ocurrió, pero todavía no se ha presentado la declaración correspondiente.

Reactiva: cuando ya la declaración ha sido presentada.

La detección desde el punto de vista del funcionario puede ser activa o pasiva:

Pasiva: si éste es informado mediante quejas, llamadas anónimas de contribuyentes a la Oficina, entre otras formas.

Activa: si se efectúa mediante la actuación del funcionario, en una acción de control, como pueden ser: los estudios de comportamiento y la presencia fiscalizadora que se hace en el local del contribuyente.

Las fuentes para ser detectadas son:

- Datos del contribuyente: declaraciones en que se agrupan y declaran eventos fiscalmente pertinentes y otros informes.
- Información de terceras personas.
- Información de verificación tributaria (inteligencia fiscal).

Fase No.4. Cobertura del Riesgo.

Esta fase prevé la actuación sobre riesgos que fueron seleccionados como relevantes, eliminando la consecuencia del incumplimiento, para ello se debe conformar el plan con las acciones que se llevarán a cabo, que deben ser integrales para atacar el riesgo desde su origen llegando hasta la determinación administrativa, el cobro de la misma y la sanción penal para castigar las prácticas evasivas.

Fase No.5. Plan y Estrategias de Tratamiento

Se deberá elaborar un plan para garantizar la estrategia de implementación de la administración de riesgos, debiendo dejar establecidos los ejecutores, los responsables de su control y las fechas de cumplimiento, y puede hacerse utilizando el formato del plan de

prevención que existe para minimizar los relacionados con el control interno en la organización.

La estrategia de tratamiento deberá estar dirigida a:

- a) Gestionar el cumplimiento.
- b) Actuación ante el incumplimiento.

Fase No. 6. Evaluación

Todo plan que se emprende en cualquier tipo de organización debe tener implícito la evaluación, la cual es imprescindible para conocer la efectividad de las medidas propuestas, los ajustes que son necesarios promover para mejorar la productividad esperada y conocer, si produjo cambios en el comportamiento de los trabajadores por cuenta propia.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos han permitido dotar a la ONAT de un modelo para gestionar riesgos de cumplimiento tributario en los trabajadores por cuenta propia que le permitirá efectuar a selección certera de los contribuyentes a fiscalizar y trazar las estrategias de tratamiento que induzcan a los contribuyentes al cumplimiento en término de sus obligaciones, elevar la percepción de riesgo e incidir en su cultura y disciplina tributaria.

CITAS

- Albuerne, Y. (2015). Plan de Acciones para disminuir la evasión fiscal en el Impuesto sobre Ingresos Personales. VIII Edición del Diplomado en Administración Pública, CECOFIS
- CIAT, (2003): Manual de Fiscalización. Refuerzo de la fiscalización en las Administraciones Tributarias de América Latina y el Caribe.
- CIAT/ AEAT/IEF, (2010): "Revista No. 29 de Administración Tributaria" mes de julio.
- Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno, (2013): "Materiales Docentes del Diplomado de Administración Pública",
- Francisco, L., (2004): "Análisis y propuesta de perfeccionamiento del sistema tributario cubano". Maestría internacional en Hacienda Pública y Administración Tributaria. UNED IEF AEAT CIAT CEDDET.
- Francisco, L., (2009): "Generalidades de la Administración Tributaria". Materiales de la Especialidad en Administración Tributaria, CECOFIS.

- Francisco, S; L., (2010): "Conferencia sobre sistemas de control fiscal en las Administraciones Tributarias de Avanzadas", CECOFIS.
- Hernández, N., (2011): "Gestión de riesgo de cumplimiento fiscal en el control de obligaciones tributarias". Informe de Especialidad, CECOFIS.
- Horta, G.B, Pino, B, (2013). "Propuesta de procedimiento para el diseño de programas de cumplimiento tributario". V Edición Diplomado en Administración Pública, CECOFIS.
- Informes de Caracterización de la ONAT, (2013,2014, y 2015).
- Materiales Docentes de la III Edición Especialidad en Administración Tributaria.
- Matthijs A., Van Kommer V., (2000): " Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencias de las Administraciones Tributarias", CIAT.
- Matthijs A., Victor van Kommer, (2011): " Manual de Administraciones Tributarias", CIAT y IBF
- Melo, C.J, (2015): Gestión de Riesgo. Teoría y Práctica en la Empresa.
- Presentaciones de la 49 Asamblea General del CIAT, Perú, mayo 2015
- Presentaciones del Taller de Gestión de Riesgo del CIAT, México, Julio (2016).

DATOS DEL AUTOR

ESPERANZA RECIO SOCARRÁS

Licenciada en Economía de la Industria en la Universidad de Camagüey. Diplomada en Administración Pública. Especialista de Posgrado en Administración Tributaria. Miembro de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Se desempeñó como Vicejefa Primera de la Oficina Nacional de Administración Tributaria. Actualmente se desempeña como Directora de CECOFIS. Profesora Principal.

Fecha de recepción: 24 de abril de 2018

Fecha de aceptación: 29 de mayo de 2018

Fecha de publicación: 30 de junio de 2018