

## Declaraciones Sugeridas de Impuesto a la Renta Personal: Experiencias

Diana Chilibingua\*

### Contenido:

1. Introducción.....	1
2. Uso de las Declaraciones Sugeridas del Impuesto a la Renta .....	2
3. El uso del Sistema de Declaraciones Sugeridas en algunos países.....	4
4. Las Dos Caras de la Moneda de las Declaraciones Sugeridas: Lo "Bueno" y lo "Malo" ..	6
5. ¿A qué se Debe el Éxito de las Declaraciones Sugeridas?: Factores claves .....	7
6. Reflexiones Finales.....	9

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

\* Investigadora del Centro de Estudios Fiscales

### 1. INTRODUCCIÓN

Todas las Administraciones Tributarias tienen como objetivo fomentar el cumplimiento tributario de los contribuyentes conforme a la ley (es decir, reducir la brecha de cumplimiento) e, incrementar la eficiencia administrativa de la institución.

En varios países del primer mundo, estos propósitos se alinean particularmente con los sistemas de impuesto a la renta, ya que éste representa la principal fuente de ingresos gubernamental e impone un conjunto de obligaciones para la

mayoría de contribuyentes (OCDE, 2006).

En la mayoría de sistemas tributarios, existe la exigencia que todos los contribuyentes completen y declaren anualmente su impuesto a la renta. Es así, problemas referentes a los niveles de cumplimiento tributario y eficiencia administrativa son considerados claves en el diseño y operación de todo sistema tributario. Particularmente, durante la última década, un número considerable de países desarrollados y en vías de desarrollo (países Nórdicos<sup>1</sup> y

<sup>1</sup> Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

recientemente Chile, España, Perú y Colombia) han impulsado ciertas modificaciones que han transformado el tradicional modelo de negocio del sistema de impuesto a la renta, generando significativos beneficios tanto para los contribuyentes como para los gobiernos (OCDE, 2006; Naguib Corcho, 2012). Dentro de estos cambios, se encuentran las llamadas '*declaraciones sugeridas*' del impuesto a la renta. Bajo este esquema, la Administración Tributaria, antes que el contribuyente, es la encargada de preparar la declaración del impuesto a la renta (la mayor parte o en su totalidad) usando un sinnúmero de fuentes de información de terceros y propia.

En países donde estos cambios se han establecido, las declaraciones sugeridas son remitidas a los contribuyentes sea vía física (papel) o electrónica para su confirmación, o si es necesario, para obtener información adicional que permita culminar la declaración del impuesto a la renta (OCDE, 2006).

Hasta la fecha la implementación de las declaraciones sugeridas en los sistemas del impuesto a la renta de varios países han tenido un éxito notorio, situación que ha estimulado a que más países realicen cambios

similares o que completamente adopten este mecanismo en el mediano plazo (OCDE, 2006).

Dada la relevancia de este tema en el área de tributación del impuesto a la renta personal, en esta nota se describe de manera breve el uso e implementación de las declaraciones sugeridas dentro de este impuesto, que se ha convertido en uno de los rasgos principales de los sistemas tributarios de un número considerable de países durante la última década. Así mismo, se identifica ciertos factores de éxito para la eficiencia y eficacia de estos cambios en términos de mayor provisión de declaraciones sugeridas para los contribuyentes, como son los sistemas idóneos de información de terceros, adecuada identificación de los contribuyentes, cuerpo normativo compatible con la aplicabilidad de estos cambios, y efectivo uso de la tecnología. Adicionalmente, se puntualizan potenciales beneficios y costos que conllevan el uso de este tipo de declaraciones. Se revisan las experiencias de ciertos países en el uso de estas declaraciones. Y finalmente, el trabajo concluye con algunas reflexiones sobre el tema.

## 2. USO DE LAS DECLARACIONES

## SUGERIDAS DEL IMPUESTO A LA RENTA

Dentro del proceso de gestión de la declaración de impuestos y sobre todo del impuesto a la renta, la información juega un rol predominante en el control de las obligaciones tributarias, en el cumplimiento y en la correcta determinación de este impuesto. Por ejemplo, en la literatura reciente se ha señalado la relevancia que posee la información de terceros en la capacidad de la autoridad tributaria de verificar las declaraciones de los contribuyentes frente a otras fuentes (Kopezuk and Slemrod, 2006; Gordon and Li, 2009; Kleven et al., 2009).

Los sistemas de declaraciones sugeridas son uno de los tantos mecanismos cuya principal fuente es la información de terceros y propia. Las declaraciones sugeridas son reportes del impuesto a la renta que cada Administración Tributaria construye usando estas fuentes de información, de terceros y propia, y que son remitidas a los contribuyentes previo a la fecha oficial de presentación de las mismas (Naguib Corcho, 2012).

Dependiendo del detalle de la información que contengan estas declaraciones, los contribuyentes pueden estar sujetos a completar

ciertos campos adicionales, a confirmar y/o corregir.

El uso de declaraciones sugeridas pretende principalmente alivianar la carga sobre los contribuyentes que tienen la obligación de preparar sus reportes anuales de impuestos y devoluciones. Esta carga puede incluir el tiempo que el contribuyente emplea en localizar y organizar los historiales y preparar devoluciones, los costos de servicios profesionales, así como también el tiempo empleado cuando surgen errores (OCDE, 2006). Tales costos son difíciles de cuantificar adecuadamente pero potencialmente significativos relativo al tamaño del grupo de contribuyentes a quienes está dirigido el sistema.

El proceso de envío de declaraciones sugeridas sirve como recordatorio para los contribuyentes en su obligación de completar sus declaraciones y así reducir el nivel de acciones de seguimiento. Para las Administraciones Tributarias, el uso del sistema de declaraciones sugeridas también es beneficioso debido a la reducción de costos administrativos que representa al ser un reemplazo de los programas de post-revisión de las declaraciones tradicionales (OCDE, 2006). Adicionalmente, el asistir a los

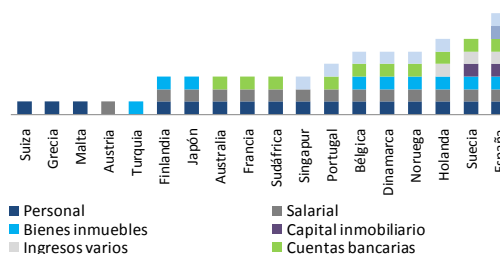
contribuyentes de esta forma, puede contribuir al incremento del respeto a la Administración Tributaria comparado con los mecanismos tradicionales, debido a que la disponibilidad de declaraciones pre-elaboradas puede ser vista por la mayoría de contribuyentes como un servicio genuino y personalizado.

Una declaración sugerida típicamente detalla todas las fuentes y montos de ingresos, reembolsos/créditos, deducciones y los impuestos retenidos en la fuente, es decir estima la carga impositiva total del contribuyente en función de la información disponible, y si es el caso estima cualquier monto que sea reembolsable. Además, información como la identificación del contribuyente incluyendo detalles de cuentas bancarias se incorpora en este tipo de declaraciones.

En el gráfico 1 se puede apreciar el detalle de información que ciertos países incluyen en sus declaraciones sugeridas para el contribuyente, en el cual España, los países escandinavos y los Países Bajos son los que más información proveen al contribuyente (Deloitte, 2014).

Gráfico 1.

Detalle de la información considerada en las Declaraciones Sugeridas por país



Fuente: Deloitte, 2014

Elaboración: Propia

### 3. EL USO DEL SISTEMA DE DECLARACIONES SUGERIDAS EN ALGUNOS PAÍSES

En la práctica, a pesar de que todos los sistemas de declaraciones sugeridas del Impuesto a la Renta guardan concordancia con su definición, dependiendo del país tienen ciertas particularidades al momento de su ejecución. A continuación, se presenta una breve revisión de las experiencias en ciertos países.

#### *España*

En España, el sistema de declaraciones sugeridas se lo conoce como "*borrador de la declaración del Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF)*", el cual fue creado por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. La forma de envío de este borrador se hace bien por correo

## Política fiscal y tributaria

postal o Internet. Cuando el contribuyente recibe el borrador tiene tres opciones: 1) no presentar la declaración; 2) rectificar y confirmar, lo que implica rectificar algún dato del borrador de declaración y presentarla; y 3) confirmar la declaración, es decir, presentarla tal cual, sin modificar ninguno de los datos tributarios de las bases gravables propuestos por la administración. La vía más utilizada para confirmar el borrador es Internet, con el 43% del total (Naguib Corcho, 2012).

La Agencia Tributaria al inicio de la campaña de presentación de las declaraciones de la renta del respectivo año fiscal, realiza una serie de precisiones en torno a los borradores (confirmación y devoluciones), datos fiscales y las estimaciones sobre dichas presentaciones de declaración de renta. La Agencia Tributaria genera el borrador con la información disponible en el momento de elaborarlo, que procede de terceros y del propio contribuyente.

### *Chile*

La implementación de las declaraciones sugeridas del impuesto a la renta en Chile fue el resultado de un completo proceso de

modernización de las instituciones públicas adelantado por el gobierno desde principios de la década de los años noventas del siglo XX. Específicamente fue en 1999 que las operaciones de renta se las instauró mediante el uso de internet (Martínez, 2002).

### *Países Nórdicos*

Las Administraciones Tributarias en la región nórdica, concretamente Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, han colaborado estrechamente en el desarrollo de los sistemas de las declaraciones sugeridas, y como resultado comparten características comunes entre ellos. No obstante, cada país se encuentra en una diferente etapa de automatización del proceso, implicando que los beneficios alcanzados varíen de país a país (OCDE, 2006).

A manera de resumen, enseguida se puntualizan los pasos claves del sistema de declaraciones sugeridas vigente en la mayoría de países nórdicos.

### Gráfico 2.

Sistema de Declaraciones Sugeridas del Impuesto a la Renta de algunos países Nórdicos(a)



(a) Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia

(b) AT: Administración Tributaria

Fuente: OCDE, 2006

Elaboración: propia

## Perú

Para el caso de Perú, las declaraciones sugeridas son conocidas como "archivos personalizados" del impuesto a la renta. El archivo personalizado es una herramienta que ayuda a elaborar la declaración anual del impuesto sobre la renta en menor tiempo. La información que maneja es referencial de las rentas obtenidas, retenciones y pagos directos efectuados durante el respectivo año fiscal, la cual puede trasladarse de manera automática al respectivo Programa de Declaración Telemática de Renta Anual-Personas Naturales (Naguib Corcho, 2012). Al ser

información referencial, su uso es opcional, y se sugiere verificar la información, y realizar los ajustes necesarios antes de generar su declaración de ser el caso.

Los datos contenidos en el archivo personalizado son tomados de fuentes diversas tales como declaraciones juradas, informes de los agentes de retención y el empleador, y los pagos que se hayan efectuado.

En términos generales, la importancia del archivo personalizado en Perú radica en el hecho de que se ha convertido en una herramienta de apoyo para la regularización del impuesto a la renta.

## 4. LAS DOS CARAS DE LA MONEDA DE LAS DECLARACIONES SUGERIDAS: LO "BUENO" Y LO "MALO"

Si bien es cierto que la implementación de un sistema de declaraciones sugeridas del impuesto a la renta trae consigo un sinnúmero de simplificaciones y beneficios para la Administración Tributaria y los contribuyentes, su uso también representa costes significativos.

En cuanto a los aspectos positivos que se desprenden del uso de estas declaraciones están: 1) una sustancial

## Política fiscal y tributaria

reducción de la brecha de cumplimiento de los contribuyentes; 2) mayor certidumbre en las declaraciones de la renta de los contribuyentes y en la idoneidad de sus deducciones; 3) mejoramiento de la imagen de la Administración Tributaria gracias a la personalización del servicio dada a los contribuyentes; 4) mayor agilidad en el procesamiento de la información tributaria del contribuyente; 5) mayor rapidez en la devolución cuando el contribuyente ha pagado en exceso el valor impositivo; y en cuanto a la Administración Tributaria, 6) la eliminación de trabajo asociado al momento que surgen enmiendas en las declaraciones resultado de errores no intencionales de los contribuyentes (OCDE, 2006; Bankman, 2008).

En general, estos beneficios han sido relativamente significativos en los distintos países en los cuales han sido adoptadas las declaraciones sugeridas. No obstante, la cuantificación de los mismos es un reto que se encuentra fuera del alcance de esta *Nota*.

En relación a los costes adicionales que surgen con el uso de este tipo de declaraciones están: 1) ***Procesamiento de los ajustes en las declaraciones sugeridas por***

***parte de los contribuyentes.*** La tasa de ajuste de las declaraciones sugeridas por parte de los contribuyentes de los países nórdicos y Chile varía entre el 25% y 50%. La magnitud del coste de esta situación está en función del tiempo de respuesta, agilidad y automatización de cada uno de los sistemas tributarios. 2) ***Riesgo en revelar la información.*** El revelar toda la información que dispone la Administración Tributaria al contribuyente también implica un coste en términos de representar un factor que estimule al contribuyente a tomar el riesgo a ocultar otras fuentes de ingreso no detalladas en las declaraciones sugeridas (OCDE, 2006).

## 5. ¿A QUÉ SE DEBE EL ÉXITO DE LAS DECLARACIONES SUGERIDAS?: FACTORES CLAVES

A partir de las experiencias de varios países, el establecimiento de un sistema efectivo y eficiente de declaraciones sugeridas del impuesto a la renta requiere de varios procesos críticos para que la mayoría de contribuyentes dispongan de declaraciones sugeridas completas y oportunas para su revisión. Específicamente:

***Tasas de retención en la fuente precisas.*** Para minimizar la incidencia de grandes montos de devoluciones y así el deseo de los contribuyentes de llenar formularios de devolución inmediatamente después del final del año fiscal, las tasas de retención en la fuente son típicamente calibradas para asegurar que las retenciones totales a lo largo del año fiscal más/menos se aproximen a las obligaciones anuales de los contribuyentes. Para lograr este objetivo, la mayoría de las Administraciones Tributarias emiten una carta tributaria (notificación sobre la tasa de retención a aplicar) para los contribuyentes y/o sus empleadores justo antes del inicio de cada año fiscal (OCDE 2006; Naguib Corcho, 2012).

***Alta integridad en la identificación de contribuyentes.*** Dada la gran necesidad de empatar la información de terceros rápida y adecuadamente con los historiales tributarios de los contribuyentes, las Administraciones Tributarias han optado por que dentro de la información de terceros la identificación de los contribuyentes sea precisa, por lo que trabajan con la identificación ciudadana.

***Sistemas integrales de reporte de información de terceros a las***

***Administraciones Tributarias.*** La extensión de la información de terceros que puede ser presentada en cada declaración sugerida depende directamente de la naturaleza y alcance de la información que debe ser reportada a la Administración Tributaria por las terceras partes. Todos los países desarrollados que han implementado el sistema de declaraciones sugeridas cuentan con sistemas de reporte de terceros que cubren la mayoría de los tipos de renta (es decir salarios, pensiones, beneficios gubernamentales, intereses y dividendos), importantes deducciones (por ejemplo intereses hipotecarios, suscripciones sindicales, contribuciones jubilares) y otro tipo de información relevante que determina obligaciones tributarias (OCDE,2006; Deloitte, 2014).

***Sistema legislativo compatible.*** Adicional a un sistema integral de reporte de información de terceros, las Administraciones Tributarias han necesitado de una ley tributaria que establezca un alcance limitado para las deducciones, descuentos, créditos y otras transacciones que no pueden ser detectadas por las Administraciones a través de la información de terceros u otra fuente (Naguib Corcho, 2012).



### ***Significativa automatización en los proveedores de información.***

El procesamiento de la información de terceros es notoriamente facilitado mediante un uso extensivo de sistemas tecnológicos de información y automatización de reportes de información (Bankman, 2008).

### ***Procesamiento de información en gran escala.***

Típicamente, las Administraciones Tributarias tienen alrededor de 6 a 10 semanas para completar el procesamiento de información de terceros requerida para generar las declaraciones sugeridas. Para cumplir con estos plazos, sustanciales sistemas de procesamiento de información son necesarios para capturar, validar y preparar data relevante para la generación de las declaraciones sugeridas (OCDE, 2006).

### ***Interacciones mínimas y automatizadas con los contribuyentes.***

Para evitar extensas investigaciones administrativas en la elaboración de las declaraciones sugeridas por parte de los contribuyentes a las Administraciones Tributarias, una variedad de mecanismos han sido implementados para la confirmación de los contribuyentes de las declaraciones sugeridas o para su

envío. Entre estos mecanismos están: 1) provisión de la aceptación considera en el caso de no recibir respuesta por parte del contribuyente; 2) aceptación automática usando SMS, teléfono o Internet; y, 3) provisión de ajustes mediante Internet (OCDE, 2006; Bankman, 2008).

## **6. REFLEXIONES FINALES**

De acuerdo a las experiencias vigentes hasta la fecha, los países que han implementado las declaraciones sugeridas como mecanismo de declaración de impuesto a la renta han conseguido alcanzar un sistema eficiente y eficaz de tributación que ha traído consigo varios beneficios. Entre estos beneficios están la reducción de las brechas de cumplimiento, mejoramiento del cumplimiento tributario, disminución de costos administrativos derivados de un procesamiento más eficiente de la información del contribuyente, minimización de errores no intencionales de los contribuyentes en las declaraciones y una significativa reducción de uso de programas de verificación. Un beneficio adicional es el mejoramiento de la imagen de la Administración Tributaria debido a que el concepto de servicio es percibido por los contribuyentes al

momento de recibir las declaraciones sugeridas del impuesto a la renta.

Es importante puntualizar que el éxito de los sistemas de declaraciones sugeridas depende considerablemente de un esfuerzo administrativo por parte de las administraciones tributarias para que los beneficios sean visibles. Este esfuerzo incluye: 1) la necesidad de contar con una amplia base de información de terceros que contemple tanto los ingresos como las deducciones, los cuales deben ser reportados rutinariamente a la Administración; 2) el uso de sistemas con una alta capacidad de identificación de los contribuyentes para que la información de terceros sea adecuada y rápidamente reportada a la administración; 3) alta capacidad para responder rápidamente ante ajustes personalizados de las declaraciones a través del apoyo de medios tecnológicos idóneos; y, 4) un marco legislativo relativamente simple que limite la acción de ajuste del contribuyente. El hecho de realizar los respectivos cambios para instaurar el sistema de declaraciones sugeridas no sólo es suficiente para indicar su éxito, es necesario realizar evaluaciones que cuantifiquen el impacto del mismo.

Si bien es cierto que estos factores son esenciales en la implementación de los sistemas de declaraciones sugeridas, el nivel de cultura tributaria de la sociedad es otro elemento a considerar al ser determinante para la efectividad del sistema, pues de eso dependerá la credibilidad de la información provista por los contribuyentes a la Administración Tributaria. El compromiso de los contribuyentes en el cumplimiento tributario varía de país en país y depende de varios factores socioeconómicos. Por esta razón, en países en desarrollo con significativos niveles de evasión, insuficiente institucionalidad tributaria y bajo nivel educativo, la cultura tributaria será decisiva para el funcionamiento de las declaraciones sugeridas.

Para el caso de Ecuador, al ser un país en vías de desarrollo, la implementación de un sistema de declaraciones sugeridas no sólo enfrentaría los desafíos de la adecuación normativa, tecnológica y de capacitación sino también la existencia de una aún débil cultura tributaria de los contribuyentes. De ahí la importancia de que la Administración Tributaria sea estratégica en el manejo de la información provista a sus contribuyentes.

## Bibliografía

- Naguib Corcho, A. (2012), "Implementación de la declaración sugerida como mecanismo para facilitar el cumplimiento de los deberes tributarios de las personas naturales en el impuesto sobre la renta y complementarios", Centro de Estudios Fiscales, Colombia.
- Bankman, J. (2008), "Using Technology to Simplify Individual Tax Filing", *National Tax Journal*, Vol. LXI(4)
- Deloitte (2014), "El proceso de Declaración de la Renta Análisis comparativo por países".
- Martínez, C. (2002), "Análisis de Impacto de las Tecnologías de Información en la Atención al Contribuyente en el Servicio de Impuestos Internos de Chile", Universidad de Chile.
- Organisation for Economic Co-operation and Development OCDE (2006), "Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations— Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Tax Returns"
- Kopczuk, W. and Slemrod J. (2006), "Putting Firms into Optimal Tax Theory," *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, 96 (2), pp.130–134.
- Gordon, R.H. and Wei Li (2009), "Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation," *Journal of Public Economics*, 93 (7-8), pp. 855–866.
- Kleven, H.J., Claus T.K., and Saez E. (2009), "Why can Modern Governments Tax so Much? An Agency Model of Firms as Fiscal Intermediaries", NBER Working Papers 15218, National Bureau of Economic Research.

---

# NOTAS DE REFLEXIÓN

---

CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES | SRI

