

**INTERNET TRIBUTARIA  
LA DECLARACION ELECTRONICA EN COSTA RICA<sup>(\*)</sup>**

*Lic. Francisco Villalobos Brenes*

Profesor Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

---

(\*) *Ponencia presentada para el Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática sobre el tema Internet para el cumplimiento de obligaciones tributarias formales y materiales. San José, Costa Rica. Marzo del 2002.*

**SUMARIO:**

Contribuyentes vs. Administración. Una perspectiva gráfica de la cuestión.

Amor y desinformación.

La declaración electrónica, el pago: La máquina de hacer oro.

Declaración electrónica para las masas. La experiencia reciente en Costa Rica.

Reflexiones finales.

## **CONTRIBUYENTES VS. ADMINISTRACION. UNA PERSPECTIVA GRAFICA DE LA CUESTION**

Cuando se piensa en las relaciones entre contribuyentes y administraciones tributarias se puede utilizar una variada gama de imágenes, por ejemplo, la imagen de Olafo y junto a él, al verdugo recolector de impuestos con sus propuestas cónicas y tortuosas de regularización.

Y es que nunca han sido fáciles las relaciones entre la Administración y los contribuyentes. De hecho, si dimensionáramos esa relación en términos románticos, estaríamos indefectiblemente, ante una historia de amor no correspondido. Claro, se me puede replicar ahora que el amor no correspondido no siempre ha sido grato, honesto e incondicional. Y quien lo replique tiene razón.

No he podido, sin embargo, dejar de pensar en esta relación entre contribuyente y recaudadores como una historia de amor no correspondido porque eso es lo que es. De hecho y como nos recordaba García Márquez en Cien años de Soledad, "el amor es una peste." Pues para el contribuyente, el amor profesado por la administración es una peste, es más, es un amor que no quiere, porque no sabe que no puede dejar de quererlo, que no puede resistirlo. En otras palabras, el desamor del contribuyente hacia la administración está basado en la desinformación. Y del lado de la Administración será también una peste pues no le queda otra que seguir en su querencia. Pero tampoco la Administración lo sabe, lo que no sabe y esto sí es preocupante, es que está obligada a querer al contribuyente.

Ambos amantes de esta fracasada relación, no saben que no les queda otra más que quererse. Uno porque tarde o temprano tendrá una cita, recibirá del otro una carta de amor, sin perfume, sin versos pero carta al fin. Y el otro, porque aunque sepa que es a la fuerza, terminará visitando a su amor no correspondido, le enviará cartas y hasta querrá revisar sus más íntimos asuntos, a la orilla de una tasa de café o al amparo de una orden policial, igual, podrá meterse en las cofrecitos secretos de su pretendida.

Siempre en este inicial intento de inundar de imágenes este escrito, podemos usar al Coyote amigo y al Correcaminos de la Warner Brothers para pensar en la relación de la que hablamos. Esta obsesión del Coyote por el Correcaminos, ese deseo que nos parece tan nefasto y

destrutivo como el mismo amor de peste de García Márquez, parece a veces el mismo que perciben los contribuyentes. Pero hay algo que es ineludible en esta imagen: No puede ser más cierto que el Correcaminos siempre es más rápido que el Coyote y que esté destinado a perfeccionar sus herramientas y echar mano a las mas variadas formas tecnológicas, no para alcanzar al correcaminos, lo que realmente es difícil de imaginar, sino para tenerlo cerca, vigilar sus movimientos y respetar su rapidez.

Es aquí donde Internet se nos parece a una máquina embalada en tablas con clavos grandes y negros con el sello "acme" en un costado: Acme CIF Coyote, San José, Costa Rica.

Esta máquina misteriosa, color cobra, con remaches y tornillos de acero, con conductos de escape, pistones ruidosos y entrañas aceitosas resulta ser una suerte de arco y flechas de Cupido, con el que el amante no correspondido puede tratar de enamorar a su amor sin respuesta. No lo logrará nunca pero procurará, en palabras de García Marquez, eficacia y ternura.

Las administraciones tributarias deben buscar formas de acercarse amigablemente a los contribuyentes, de hacerles la vida más fácil y más fluida. Las administraciones tributarias deben volcarse en atenciones hacia sus pretendidos y deben, aunque no les correspondan, darse de sí, volcarse de sí, desvivirse por su pretendido amante.

De hecho no es nueva y esperamos que nunca sea vieja, la idea de que las administraciones deben procurar su éxito en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Sea, una Administración Tributaria será exitosa en el tanto y en el cuanto logre que sus contribuyentes cumplan a cabalidad y en tiempo sus obligaciones tributarias. Es esta la única modalidad de cariño que deberán esperar de los contribuyentes.

Las nuevas tecnologías y particularmente internet han servido y sin duda son un reto fundamental a la creatividad de las organizaciones públicas tributarias, para potenciar el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

Internet, cual máquina de los alquimistas, no es siempre bien analizada y resulta oscura, esotérica y misteriosa para la mayoría de sus usuarios. De hecho la mayoría ni siquiera nos hemos preocupado por entender su básico, su manejo conceptual y su verdadero uso y

potencial. Esto ni es extraño, ni es exclusivo de internet. Lo mismo sucede con los autos, ¿o es que la gente piensa en el principio de combustión, en ecuaciones físicas o en sistemas de frenos cuando enciende el motor de un automóvil? Bueno, hay ciertas cabezas que sí deben pensarse esto de internet en serio, entenderle y darle los mejores usos informados. Y de estas cabezas deben hacerse las administraciones tributarias.

Una administración tributaria no puede utilizar internet a la valla publicitaria. No puede tenerse como un *.org*, no puede verse como una ventana inundada de datos burdos, de datos muertos, muertos de ahogo, de fila de jubilado, datos aburridos y con dolor de pies. Datos de publicidad que no venden nada.

Una administración tributaria moderna debe necesariamente hacerse alquimista, aprender a usar el arco y flecha de Cupido, debe indefectiblemente, no ser un ahogado en el océano de información sino ser un buzo intrépido, una suerte de *aquaman* de los mares de información, con dominio sobre medusas, ballenas y moluscos, con conocimiento de corrientes, de lunas y mareas, de cuentos de marineros e historias de amantes de sal.

Internet, debe ser utilizada con inteligencia por las organizaciones tributarias públicas para hacer el difícil trabajo de hacerse querer. Y para ello debe saber usar bien esa máquina fantástica que funciona bien, si bien saben pulsarse sus botones.

## **AMOR Y DESINFORMACION**

Decíamos antes que el desamor de los contribuyentes hacia la Administración se basa en la desinformación y adelantábamos ya que el único querer que puede esperar la Administración es el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. De hecho, sería esa la forma concreta y perfecta del amor que puede esperar. Es el beso cálido, la mano en la espalda, la pierna entrecruzada, el guiño en el pelo, el abrazo eterno.

La Administración debe procurar todos los medios posibles para que el contribuyente cumpla con facilidad y soltura sus obligaciones, y cuando éste lo haga sin mayores complicaciones habrá recibido ese abrazo eterno del que hablamos. Y cuanto más contribuyentes declaren

potencial. Esto ni es extraño, ni es exclusivo de internet. Lo mismo sucede con los autos, ¿o es que la gente piensa en el principio de combustión, en ecuaciones físicas o en sistemas de frenos cuando enciende el motor de un automóvil? Bueno, hay ciertas cabezas que sí deben pensarse esto de internet en serio, entenderle y darle los mejores usos informados. Y de estas cabezas deben hacerse las administraciones tributarias.

Una administración tributaria no puede utilizar internet a la valla publicitaria. No puede tenerse como un *.org*, no puede verse como una ventana inundada de datos burdos, de datos muertos, muertos de ahogo, de fila de jubilado, datos aburridos y con dolor de pies. Datos de publicidad que no venden nada.

Una administración tributaria moderna debe necesariamente hacerse alquimista, aprender a usar el arco y flecha de Cupido, debe indefectiblemente, no ser un ahogado en el océano de información sino ser un buzo intrépido, una suerte de *aquaman* de los mares de información, con dominio sobre medusas, ballenas y moluscos, con conocimiento de corrientes, de lunas y mareas, de cuentos de marineros e historias de amantes de sal.

Internet, debe ser utilizada con inteligencia por las organizaciones tributarias públicas para hacer el difícil trabajo de hacerse querer. Y para ello debe saber usar bien esa máquina fantástica que funciona bien, si bien saben pulsarse sus botones.

## **AMOR Y DESINFORMACION**

Decíamos antes que el desamor de los contribuyentes hacia la Administración se basa en la desinformación y adelantábamos ya que el único querer que puede esperar la Administración es el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. De hecho, sería esa la forma concreta y perfecta del amor que puede esperar. Es el beso cálido, la mano en la espalda, la pierna entrecruzada, el guiño en el pelo, el abrazo eterno.

La Administración debe procurar todos los medios posibles para que el contribuyente cumpla con facilidad y soltura sus obligaciones, y cuando éste lo haga sin mayores complicaciones habrá recibido ese abrazo eterno del que hablamos. Y cuanto más contribuyentes declaren

en tiempo, paguen en tiempo, se inscriban correctamente y declaren lo que procede, más eterno será ese abrazo, más cálido será el beso. Una administración que no logre entender esto, que no se estructure en torno a tal concepto, no logrará nunca la bendición infinita de sentirse querida. Una organización que tenga a la fila como bandera, al teléfono ocupado como insignia y a la ventanilla *decchoacuatro* como uniforme, está destinada a la necesidad, al desamor eterno, al eterno insomnio, a la perpetua falta de ser.

Las administraciones tributarias hoy están llamadas a cumplir con los objetivos de recaudación que sus concepciones de poder y de desarrollo demanden pero deben hacerlo respetuosamente y en absoluta simetría con otro principio fundamental, la búsqueda de la equidad horizontal y vertical en las relaciones de control de capacidades económicas, control, decimos, con enfoque recaudatorio. Luego, para lograr esto, debe estar constantemente revisando las normas que debe aplicar y exigirá de sí misma y de sus legisladores, los cambios que las remocen constantemente, que las refresquen. Una administración tributaria moderna deberá influir significativamente en la estructura normativa tributaria del Estado en que se ejercite. Todo esto pasa por garantizar mecanismos que la hagan acercarse a los contribuyentes, por pensar a diario en los procesos internos, las formas de captura de información, los convenios con instituciones receptoras, los modelos de formularios estandarizados, las formas informáticas de declaración, las políticas de aplicación de sanciones, los criterios interpretativos y las conductas que produzcan o no, certeza entre los contribuyentes. Debe una administración moderna, preguntarse si sus plataformas de servicio sirven y si sus teléfonos son contestados o si son colgados sin misericordia para el hastío y frustración de quienes llaman. Las respuestas de estas preguntas deben buscarse en la ruta del cumplimiento voluntario. Encontrando las respuestas correctas a tan urgentes preguntas, logrará uno de los objetivos implícitos en el trabajo de todo ente público: Que la percepción de parte de la sociedad civil sobre su trabajo sea positiva.<sup>(1)</sup>

---

(1) Esta visión o dimensión sobre los objetivos de una organización que gestione, fiscalice y recaude tributos que acaba de exponerse no es gratuita ni auténtica. Se basa en el serio trabajo de Jorge Febres, Martín Bes y Marcio Gomes da Cruz, consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, plasmado en el documento "Indicadores de Gestión para el Área Tributaria, 2000", donde se resumen los objetivos de toda

Por lo anterior es que hemos afirmado que la falta de amor de esta relación se basa en la desinformación. En primera instancia, la Administración Tributaria que no sepa cuáles son sus funciones, cuál es su misión y cómo lograrla a través del incentivo al cumplimiento voluntario, no podrá nunca saber porque no la quieren.

Del otro lado de la acera, el contribuyente no quiere a su Administración porque no sabe que no lo queda otra. Tributar, contribuir, darse de sí sin cortarse una oreja, como nos recuerda Fernando Savater ser parte del todo, aunque el todo no funcione del todo bien, es inevitable, como inevitable es hablar, amar, enamorarse y otra serie de funciones sociales que a diario o con alguna regularidad realizamos.

Así las cosas, han de entender los unos y los otros que han de amarse: El uno cumpliendo y el otro facilitando tal cumplimiento. Para eso, de pronto internet sea de alguna utilidad y a continuación vertimos algunas ideas y no menos palabras sobre uno de los usos más valiosos de la internet tributaria: La declaración y el pago por medios electrónicos.

## **LA DECLARACION ELECTRONICA, EL PAGO: LA MAQUINA DE HACER ORO**

Es fundamental detenerse un instante a pensar en las máquinas. Sabemos que el Coyote quizás no lo haya hecho, y sea esa la razón de su constante fracaso. Las utiliza mas pareciera no entenderlas.

Usualmente, no reparamos sobre el funcionar de las máquinas, sobre su génesis o el concepto que las hace operar. Son sin duda, la extensión de nuestras capacidades, la abstracción de nuestro ingenio, la expresión de nuestro sistema de intercambio económico. Las máquinas

---

administración tributaria, o los que tal estudio recoge a partir de la observación de la realidad y síntesis de diversas posiciones doctrinarias: "En este trabajo se definen de una manera amplia los objetivos de una administración tributaria y sobre la base de este criterio se presentan diversos indicadores y mecanismos para la evaluación de su gestión en cinco niveles: i. Maximización de la recaudación. ii. Contribución en el mejoramiento de la equidad (horizontal y vertical). iii. Fomento del cumplimiento voluntario. iv. Contribución a la optimización de la consistencia de los marcos jurídicos. v. Optimización de la eficiencia operativa de la recaudación de tributos".

no tienen alma, algunas juegan ajedrez, otras rompen las barreras de la luz y el sonido, otras nos elevan como ángeles. Pero ninguna tiene alma. El alma se la damos nosotros, la intención se la ponemos en el uso y su uso se resume en unos resultados, queridos por nosotros y no por ellas. Por eso es que es terriblemente contradictorio que no reparemos en su funcionamiento.

Utilizar internet para procurar la mejora en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias no puede sufrir la misma frialdad y falta de pensamiento sobre la forma como funciona esta "máquina" inmensa, llena de poleas, engranajes, palancas y botones de colores. Quienes quieran usar internet con fines de promoción de unos comportamientos, deben conocer antes la máquina, entender su funcionamiento, establecer sus usos claramente y delimitar unas características deseables. Yo no le quiero llamar internet, le llamo entonces, *internet tributaria*. La internet tributaria es otra distinta a la de los chats, a la de las compras en línea, a la del MP3, a la de los correos. Por eso es menester definirla, caracterizarla.

Creo que la *internet tributaria* debe tener las siguientes características:

**1. Debe ser una máquina confiable. Ser de fácil operación y predecible.** Por aburrida que suene, pues todo lo predecible sufre de tal adjetivo, nuestra máquina no debe dar sorpresas. Al pulsar el botón rojo, no puede abrirse una tapa con la cara de un payaso catapultada por un resorte irrespetuoso y sonoro o con una descarga eléctrica al dedo del usuario. Para garantizar el buen y correcto fluir de información, la plataforma en que se corra internet tanto a nivel de equipos, software y comunicaciones debe ser fuerte, rápida y reservada sólo para ese trabajo. Debe ser una máquina "bien aceiteada".

Si aceitar la máquina sea trabajo de los mismos funcionarios de la administración o si tal labor puede ser dada en *outsourcing* es algo que dependerá de las posibilidades y planes organizativos de cada institución. Lo que sí es cierto es que a veces hay "aceitadores" profesionales cuya contratación es menos onerosa y más efectiva que el entrenamiento de aceites propios. El sitio de la administración tributaria no puede caerse, no puede estar desactualizado y no puede enviar mensajes extraños ni estar constantemente en construcción o si lo está, los caminos que se cierran durante las reparaciones no pueden permanecer así por largos períodos. Los usuarios tienen que percibir un

sitio que funcione, que responda, que sirva. Muchas veces las tendencias de centralización de los entes públicos a los que pertenecen las Administraciones Tributarias hacen lejanos a quienes mantienen aceitada la máquina y en diferentes partes ésta chilla y rechina sus roles y pistones. Tal situación es inaceptable. La experiencia de Costa Rica en tal sentido no ha sido positiva. Las directrices sobre los cambios en los sitios de la Dirección General de Tributación no salen de ella sino de la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda y una absurda pretensión de centralización hace que en no pocas ocasiones la máquina no pueda ser aceiteada debidamente y que cuando se haga no se logren los resultados queridos, ni a tiempo ni en forma. La responsabilidad sobre los accesos a los sitios de la administración tributaria debe ser suya y no de otros entes a los que esté adscrita.

**2. Debe ser universal** y por universal, sencilla y amigable. Todo usuario de internet, todo contribuyente con una conexión debe poder tocar nuestra máquina como toca cualquier otra en la red. No puede ser un aparato lleno de enigmas y misterios, no puede estar reservado para los sabios.

Las administraciones tributarias deberán hacer un esfuerzo por procurar que su imagen digital, su sitio web, sea de fácil acceso y que su sitio de declaración sea igualmente amigable y rápido. Debe promoverse su uso con campañas masivas de difusión. Pensemos en calcomanías pegadas en todas las ventanas de los café internet junto a los stickers publicitarios de sitios y motores de búsqueda, la orgullosa, flamante y pegajosa insignia de la Tributación para así normalizar este tema y hacerlo pan de cada día de los cibernautas ocasionales y viciosos por igual.

Las declaraciones por medios electrónicos deben parecerse a un formulario de declaración, deben poder llenarse en línea o bajarse y luego enviarse pero sobre todo, deben permitir interfases con software contables para que los contribuyentes puedan al click de un botón, trasladar la información de sus programas contables a las casillas de declaración. En otras palabras, la idea sería producir en forma automática la declaración al generarse los balances y los estados mensuales de los contribuyentes en cada período fiscal.

Internet debe ser accesada por todos. Esto plantea retos no sólo a la Administración Tributaria sino al entorno público y al desarrollo del *e government* que un país se haya dispuesto. Desde el número de personas interconectadas, pasando por el número de conexiones, hasta

la velocidad de los accesos y la confiabilidad de los medios de transmisión de la información, tienen que ver con la verdadera posibilidad de proyecciones que una administración tributaria pueda hacer al estructurar un plan de declaración electrónica.

La Administración debe investigar sobre el número de potenciales declarantes en línea para proyectar con alguna certeza la cantidad de declarantes en línea. Si hay un gran número de contribuyentes que no tienen posibilidad alguna de conectarse o si los métodos manuales de declaración están sumamente arraigados en una población que, además, no tiene incentivos para declarar por medios electrónicos, nuestra máquina deberá ser utilizada para otros trotes más no para potenciar el cumplimiento de obligaciones tributarias. De no ser así, inclusive y claro, dependiendo del caso concreto, se podrían crear situaciones de tratos desiguales ante situaciones iguales. O se hace lo posible que la máquina la puedan usar todos, o para que esté potencialmente a disposición de todos en el corto plazo, o la máquina lejos de producir oro, va a terminar llenando de humo el aposento y reventando tornillos y tuercas en medio de chillidos disfuncionales y alaridos mecánicos.

**3. Debe ser discreta,** cuál cura, debe hablar con todos pero sin contarle a nadie todo lo que sabe de los demás.

Desde 1999 y con un grupo de reformas de avanzada que experimenta el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Costa Rica abre el camino a la declaración electrónica y se ocupa de alguna manera del tema de la seguridad, mas no del tema del no repudio de lo declarado, cuestión que luego es abordada con amplitud en resoluciones administrativas sobre la cuestión. Véase en tal sentido lo subrayado en el texto del artículo 122 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios para efectos de la afirmación precedente:

**Artículo 122.—Determinación por los contribuyentes y declaración jurada.**

La determinación debe efectuarse de acuerdo con las declaraciones juradas que presenten los contribuyentes y responsables en el tiempo y las condiciones establecidas por la Administración Tributaria, salvo cuando este Código o las leyes particulares fijen otro procedimiento. La declaración debe presentarse en los formularios oficiales aprobados por la Administración.

Mediante resolución general, la Administración podrá disponer el empleo de otros medios, según el desarrollo tecnológico existente. *Cuando se utilicen medios electrónicos, se usarán elementos de seguridad tales como la clave de acceso, la tarjeta inteligente u otros que la Administración le autorice al sujeto pasivo y equivaldrán a su firma autógrafa.*

Debe entenderse por declaración jurada, la determinación de la obligación tributaria efectuada por los contribuyentes y responsables, bajo juramento, en los medios aludidos en los párrafos anteriores, con los efectos y las responsabilidades que determine este Código. (Ref. por Ley 7865 de 22 de febrero de 1999).

Los agentes de retención y percepción señalados en las leyes tributarias respectivas deberán presentar una declaración jurada en los medios que para tal efecto disponga la Administración Tributaria, por las retenciones o percepciones realizadas. El plazo para presentar la declaración jurada e ingresar los valores retenidos o percibidos será el que establezcan las leyes respectivas.

*(Adicionado por Ley 7900 de 3 de agosto de 1999).*

El tema del manejo de la información que sobre sí mismos den los contribuyentes a la Administración es sin duda uno de los puntos más sensibles de la posibilidad de que por internet fluyan datos muy sensibles para las empresas y que por lo tanto, puedan ser habidos por terceros con fines de espionaje industrial o comercial.<sup>(2)</sup> La internet tributaria no es a prueba de *backers* y esto debe estar claro y manejarse como lo que es, una realidad, una dolencia no del internet fiscal sino de la red en general. No se puede vivir en función del miedo, no se puede morir en

---

(2) La seguridad de la información que fluye en internet ha sido tema de preocupación general entre las administraciones tributarias del mundo. En tal sentido conviene transcribir lo que a la Administración Tributaria de los Estados Unidos de América comunica a sus contribuyentes en su sitio [www.irs.gov](http://www.irs.gov). "The IRS is committed to enabling all taxpayers to comply with their tax filing obligations. Whether you choose to file a return electronically or on paper, you should rest assured that the IRS is fully committed to protecting your information on our tax processing systems and by working with our industry partners."

cada avión que se aborde, ni envenenarse en cada cigarrillo o con cada brandy. Se debe vivir sin miedo. Eso sí, se debe ser cauto, precavido e inteligente en cuanto a las medidas para evitar ataques.

En el medio costarricense, diversos foros han sido el escenario de críticas a ciertos tipos penales en el Código Tributario (Código de Normas y Procedimientos Tributarios) que han elevado a nivel de sanción privativa de libertad el acceso desautorizado a programas y bases de datos de la Dirección General de Tributación. En un esfuerzo de resumen se puede decir que la crítica medular ha versado sobre la posible inconstitucionalidad del tipo que establece que, mediante resolución, se puedan establecer cuáles programas y bases de datos serían considerados de acceso restringido, y que será típica la conducta, si el acceso a tales bases de datos no cuenta con una autorización de la DGT. Los detractores de estos tipos penales<sup>(3)</sup> han señalado que se está ante una flagrante violación al principio de legalidad criminal.

Si bien éste no es el espacio para discusiones sobre política criminal, lo cierto es que la espada afilada de la sanción privativa de libertad ha sido escogida por el legislador de Costa Rica para proteger las bases de datos y los sistemas de información de su Administración Tributaria. Es claro, si el legislador no envía señales fuertes a la sociedad civil sobre la importancia de la confidencialidad de la información que los contribuyentes declaren a su recaudador, los declarantes podrían con razón no dar datos exactos sobre la dimensión de sus actividades empresariales y profesionales, no con fines de evasión o elusión sino

- 
- (3) Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Ley 4755, 29 de abril de 1971. *Artículo 94. Acceso desautorizado a la información:* Será sancionado con prisión de uno a tres años quien, por cualquier medio tecnológico, acceda a los sistemas de información o bases de datos de la Administración Tributaria, sin la autorización correspondiente. (Ref. por Ley 7900 de 3 de agosto de 1999) *Artículo 95.*

#### **Manejo indebido de programas de cómputo:**

Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión, quien sin autorización de la Administración Tributaria, se apodere de cualquier programa de cómputo, utilizado por ella para administrar la información tributaria y sus bases de datos, lo copie, destruya, inutilice, altere, transfiera, o lo conserve en su poder, siempre que la Administración Tributaria los haya declarado de uso restringido, mediante resolución. (Ref. por Ley 7900 de 3 de agosto de 1999).

para evitar que sus competidores conozcan de su desempeño a través de información financiera y en general, comercial, generada por el mismo agente económico. La confidencialidad y seguridad de la información es sin duda un punto sensible para la Ley costarricense y sea éste o no el vehículo sancionatorio más eficaz o más conveniente desde un análisis de política criminal, éste fue el que escogió el legislador. En igual sentido el artículo 95 del CNPT ya referido, envía un claro mensaje al funcionario que permita el acceso a las bases de datos y sistemas de la Administración. Nótese inclusive que el artículo 97 sanciona expresamente la conducta culposa:

***Artículo 96.-Facilitación del código y la clave de acceso***

Será sancionado con prisión de tres a cinco años, quien facilite su código y clave de acceso, asignados para ingresar a los sistemas de información tributarios, para que otra persona los use.

*(Ref. por Ley 7900 de 3 de agosto de 1999).*

***Artículo 97.-Préstamo de código y clave de acceso***

Será sancionado con prisión de seis meses a un año quien, culposamente, permita que su código o clave de acceso, asignados para ingresar a los sistemas de información tributarios, sean utilizados por otra persona.

*(Ref. por Ley 7900 de 3 de agosto de 1999).*

Creo que la norma legal del artículo 122 antes transcrito se queda corta no así la resolución general posterior sobre el tema, en cuanto a la importancia de la seguridad aunque sí abarca cabalmente el tema del no repudio, sea, de la identificación del contribuyente. La administración debe tener certeza de que los datos declarados por medios electrónicos corresponden a los de quien los ha enviado, pues tales datos entrarán en las bases de su sistema informático y tendrán incidencia sobre las actuaciones que pueda iniciar en contra de un contribuyente. En esto, no hace falta ni alarmarse ni tomar pesos muy distintos a nivel de sistemas de seguridad que los ya tomados y experimentados con éxito en otros ámbitos de la interacción en Internet, por ejemplo el *e banking* o en el medio jurisdiccional costarricense, la notificación a un correo electrónico designado. Es de suponer que los contribuyentes se asegurarán de variar sus claves y códigos de acceso de manera que no exista nadie más que

declare en su lugar, o que pueda solicitar información suya por esta vía, a la Administración Tributaria. En tal sentido la Dirección General de Tributación mediante resolución 29-01 del diez de setiembre del 2001 regló:

**Artículo 3°.**—Los servicios que se ofrezcan por Internet deberán garantizar confidencialidad, autenticidad, integridad y no repudio de las declaraciones que sean presentadas por este sistema. Para ello deberán cumplirse las siguientes condiciones:

- a. La empresa debe garantizar la autenticidad del sistema (o sitio en Internet) al que el sujeto pasivo está accediendo, así como que la información que se intercambie no podrá ser conocida ni modificada por terceros.
- b. Para acceder el sistema, la empresa proveedora deberá otorgar una código de usuario y palabra clave a los usuarios del servicio. Los procedimientos, rutinas y sistemas para generar, administrar, revocar y renovar las palabras de paso deberán contar con el visto bueno de la División de Informática de la Dirección General de Tributación. Se considera apropiado que la palabra de paso contenga al menos ocho (8) dígitos, ser sensible a mayúsculas e incluir caracteres especiales y debe ser renovada como máximo cada sesenta días.

**4. Debe ser interactiva,** juguetona si se me permite, ha de estar siempre contestando preguntas, atendiendo demandas, divirtiendo a quienes han tenido la gentileza de fijarse en ella. En tal sentido, además de juguetona debe ser dadivosa, generosa en premios, llena de luces y colores.

Internet tributaria no puede concebirse como un buzón. Debe serlo en alguna medida, pero con ojos, manecillas y ratones laboriosos que tomen la carta, la acomoden y la envíen de inmediato y que salgan volando montados sobre una paloma a avisarle al contribuyente que la carta no pudo ser entregada o que llegó a salvo a su destino. Esta interactividad de cuento infantil es necesaria. No creo yo que ese fabuloso invento de redes y comunicaciones nos dé servicio sólo en una vía. Internet para estos efectos, debe ser dispuesta como un ayudante auxiliar, como una suerte de aprendiz de brujo. No sólo ha de servir para receptor las declaraciones y ordenar los débitos y las transferencias de fondos de una cuenta a otra, sino también, deberá avisar al contribuyente

que su cuenta no tiene fondos suficientes, que la declaración no ingresó a tiempo o que faltan dos o tres días para que venza el período para declarar. Visualizar un sitio donde puedan accesarse las estadísticas de declaración de un contribuyente, los saldos a favor, la información de inscripción y el movimiento de su cuenta tributaria es sin duda una buena forma de crear un buzón de infinitas proporciones y funcionalidades.

Los sitios creados o habilitación han de ser interactivos. Un sitio no puede ser solo una ventanilla, o la ya mencionada imagen del buzón cerrado y tonto.

Respecto del sitio de declaración electrónica sería deseable que permitiera la declaración no sólo de obligaciones tributarias materiales sino también de deberes formales. Si bien es cierto que en cuanto a recaudación hay declaraciones más importantes que otras, verbigracia, las relativas al impuesto sobre las utilidades de personas físicas y de sociedades, o las relativas al impuesto sobre el valor agregado, hay ciertos formularios que procuran dotar a la Administración de datos sobre las actividades de los contribuyentes. Me refiero a los formularios de inscripción, desinscripción y modificación de datos sobre un contribuyente y a los formularios mediante los cuales se obtiene información para realizar campañas de cruces sobre lo declarado por los contribuyentes. Estos suministros, de importancia fundamental para la gestión y el control masivo de las actividades de los agentes económicos, son sin duda una carga de trabajo extra para los contribuyentes y si bien en Costa Rica se han hecho esfuerzos para facilitar tal tarea a los declarantes mediante la habilitación de la posibilidad de presentar tales datos en medios digitales, sigue siendo una carga de trabajo sobre las espaldas de los contribuyentes. Habilitar los sitios para que admitan todo tipo de declaraciones es fundamental no sólo para el buen flujo de la información relevante para las administraciones tributarias sino también para mejorar la percepción pública sobre su trabajo y su esmero por facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones.

## **DECLARACION ELECTRONICA PARA LAS MASAS. LA EXPERIENCIA RECIENTE EN COSTA RICA**

Sin abandonar en la parte final de este documento la dotación de imágenes al lector, y tratándose de la declaración electrónica, Costa Rica parece estar queriendo mucho a su contribuyente, no sé si demasiado, pero de seguro bastante. Esto claro, no está mal, pero sí que es extraño. Empezó primero con otorgar a su administración tributaria la potestad de

conceder hasta un 5% de descuento sobre el monto total de la deuda tributaria de los contribuyentes, si éstos declaran en forma electrónica.<sup>(4)</sup> Luego, la delimitación de la forma en que este descuento se otorga, pasó a manos de la Dirección General de Tributación. El país trabajó, a cargo de su institucionalidad bancaria en los medios para facilitar el pago, mediante el sistema de débitos directos con el cual, un contribuyente que domicilia su cuenta bancaria puede autorizar a un acreedor a que debite de la cuenta del primero una suma determinada en una fecha determinada. Encargó a sus empresas privadas que diseñaran sitios web para admitir declaraciones e hizo pública esta letanía de asuntos para que sus contribuyentes se animaran a declarar sin salir de su casa o de su oficina.

Costa Rica también ofreció café y bocadillos a sus contadores, grandes empresas y asesores tributarios para tratar de convencerlos sobre el uso de la declaración por internet. Dispuso que sus bancos se pusieran de acuerdo en horas, formularios, comisiones y hasta les hizo sacrificar parte de sus comisiones bancarias por admisión de declaraciones en papel a fuerza de tener que admitir órdenes de débitos.<sup>(5)</sup> Sin duda Costa Rica dispuso serenatas para sus contribuyentes.

Costa Rica encargó la dirección de este proceso a su Administración Tributaria, la cual ha utilizado no sólo los instrumentos normativos de las resoluciones generales sino también en mayor medida, métodos de convencimiento y promoción de los nuevos servicios y de las nuevas herramientas.

No obstante el hecho de que el sistema de débitos directos y de declaración por internet eran ya conocidos en el mundo tributario —así lo hicieron por ejemplo las Administraciones Tributarias de Canadá y

---

(4) Ver reciente reforma al artículo 122 del CNPT, transcrito arriba.

(5) Las comisiones pactadas con los bancos con los que se firmaron convenios de recaudación es a hoy de un 1.25% sobre los montos recaudados. Mediante el sistema de débitos directos que se explica en los anexos de esta ponencia, el Ministerio de Hacienda pagará por el servicio de débito y envió a la cuenta de la Tesorería Nacional una suma de 0.50 centavos de dólar de los EE.UU. Se aclara que en los casos en que los Bancos aún digiten la información de las declaraciones se reconoce un monto aparte y adicional al 1.25% por tal rubro.

Estados Unidos—,<sup>(6)</sup> lo que sí resulta novedoso en este entorno es el descuento del 5% que el legislador costarricense decidiera otorgar a sus contribuyentes para incentivar el uso de estos sistemas. Es por eso que parece que Costa Rica está queriendo mucho a sus contribuyentes. No sólo habilita sitios para la declaración de manera que pueda ser masivamente hecha por todos los contribuyentes, además procura un sistema de pagos electrónicos con cero costo para el declarante y con el traslado del costo para quien cobra, lo cual parece lógico y de muy buen gusto, sino también, les otorga un descuento. Veámoslo de nuevo: Se hacen esfuerzos institucionales por desarrollar un sitio para la declaración electrónica,<sup>(7)</sup> se habilita a empresas desarrolladoras de sitios y sistemas de declaración para que a su costo desarrollen sitios que permitan a todo contribuyente declarar mediante sus sistemas a cambio del cobro de una suma accesible,<sup>(8)</sup> se utiliza el sistema de débito para el pago automático de los impuestos mediante la utilización de SINPE

- 
- (6) HYPERLINK "<http://www.irs.gov>" [www.irs.gov](http://www.irs.gov)" The Internal Revenue Service has entered into partnership agreements with these companies to foster electronic filing. As a convenience to taxpayers, the Internal Revenue Service has provided links to these companies' web sites, and the companies have provided the aforementioned descriptions of their products and services. The Internal Revenue Service and the United States Government do not endorse or warrant these companies or their products or services. The decision to use or not to use any of these products and services will not result in any special treatment from the Internal Revenue Service. The IRS is committed to enabling all taxpayers to comply with their tax filing obligations. Whether you choose to file a tax return electronically or on paper, you should rest assured that the IRS is fully committed to protecting your information on our tax processing systems and by working with, our industry partners".
- (7) Este proyecto inicia en 1999 bajo el nombre de SITEL (Sistema de Tributación Electrónica). La Dirección General de Tributación, de conformidad con información proporcionada por esta dependencia invirtió, sólo en el año 2001, US\$ 109.875 en la implementación de este programa. Mayores detalles sobre SITEL pueden ser consultados en los anexos de este documento.
- (8) Al momento existen en Costa Rica 2 empresas autorizadas por la DGT para recibir declaraciones tributarias en sus sitios: Vadenú Tecnologías S.A. y Tecnysis S.A. La primera de ellas cobra US\$ 60 anuales por empresa para la declaración del impuesto general sobre las ventas y del impuesto sobre la renta. Sea, 13 declaraciones sin contar los pagos parciales por US\$ 60. Parece sin duda una suma razonable.

(Sistema Nacional de Pagos Electrónicos) de manera que los contribuyentes no incurran en costos bancarios por la transacción de pago, y se elimina con todo lo anterior el costo de la compra y llenado manual del formulario y el costo administrativo del pago en la ventanilla bancaria. Pero además, se le otorga un descuento. Si lo anterior era conocido por el mundo, lo conocido que pueda ser el sistema de débitos directos y de declaración por internet, el 5% sí que resultó algo novedoso. No debe dejarse por fuera para respetar la completez de esta imagen, que a los grandes contribuyentes nacionales y territoriales, menos de 2.000 en total, se les permite el acceso al sitio SITEL sin tener que contratar los servicios de una empresa desarrolladora de sitios y sistemas, lo cual no obstante en todo caso y de acuerdo con las resoluciones 29 y 44 del 2001 para que éstas declaren a través de internet utilizando alguna de estas empresas o que desarrollen sus propios sitios de declaración, siempre y cuando cumplan estos con los requerimientos técnicos que al respecto se han señalado en las resoluciones generales citadas. Por razones obvias de recaudación, estos grandes contribuyentes han sido prioridad para la Dirección General de Tributación en cuanto al uso de la declaración electrónica y de conformidad con comentarios hechos por la actual dirección, es probable que éste sea el primer segmento de contribuyentes obligados a utilizar esta modalidad de cumplimiento.

## **REFLEXIONES FINALES**

La falta de amor se basa en la desinformación, internet es información, información es poder, el poder debe convertirse en amor. El poder que a una administración tributaria le da la legitimación para exigir cumplimiento se basa en sus esfuerzos por lograr que con menos costos e inclusive con ahorros, el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias materiales y formales.

El efecto que estas acciones de la administración causan al contribuyente es la certeza que tiene del respaldo de una entidad seria, moderna y atrevida que hace lo necesario por ganarse su querer.

La máquina de alquimia de la que hemos hablado debe ser un dispositivo para generar riqueza, eficiencia, control y poder. La internet tributaria tal y como la hemos caracterizado, debe ser esa máquina sencilla, confiable e interactiva que esté al servicio de los contribuyentes.

Cómo pulsar los botones correctos, cómo aprender el concepto de esa máquina y cómo utilizarla mejor, dependerá de cada administración. Lo que no puede dejar de lado, sin embargo, ninguna administración tributaria, es estructurarla de conformidad con las características referidas y reseñadas en este escrito. De hecho, cada administración tributaria está ante el reto de escoger los caminos para que la internet tributaria se vuelva no sólo normal, sino también popular.

Hemos visto como Costa Rica organiza su estrategia en torno al trabajo en equipo y basa su esquema en el incentivo del descuento. Es de esperar que esta forma de hacer las cosas, de ganarse el querer de los contribuyentes sea compartida o bien refutada en otras latitudes y por otras organizaciones. Lo que no puede negarse es que todas las organizaciones tributarias deben hacer esfuerzos por agradar a su pretendido, por agraciarse con él y lograr que al menos no le vea con desprecio sino con respeto, con ternura y eficacia.

Cierran y confirman estas reflexiones finales las palabras de Abelardo Delgado Pacheco, relator general de la conferencia técnica del CIAT para el 2001: "Las Administraciones Tributarias al Servicio del Ciudadano": "Otro aspecto que esta conferencia ha puesto de relieve ha sido el debate en torno a los incentivos admisibles para el uso de Internet o de las nuevas tecnologías. Existe un acuerdo general en torno a la conveniencia de fomentar la presentación de declaraciones por Internet o el uso de esta herramienta por los contribuyentes. Sin embargo, las posturas difieren ya cuando se trata de establecer normas o mecanismos que incentiven efectivamente dicho uso. Nuestras administraciones ofrecen experiencias diversas. Así, España hace obligatoria la presentación de declaraciones telemáticamente en ciertos casos, en particular por parte de los grandes contribuyentes. Costa Rica por su parte ha establecido una bonificación de hasta un 5% en el importe de las deudas tributarias satisfechas por esta vía, incentivo que en parte el Tesoro compensa con el costo que para él representaba la gestión por las entidades bancarias de esas mismas declaraciones ahora presentadas por Internet. En este punto, es necesario reconocer que el uso de Internet en la gestión tributaria va a depender de dos condiciones antes que posiblemente de cualquier otra. En primer lugar, dicho uso va a estar relacionado con la propia difusión que Internet y estas tecnologías tengan en un país o en una determinada sociedad. Si estas herramientas están al alcance de grupos sociales reducidos, serán estos mismos, en su mismo escaso número, los que las usen para relacionarse con la Administración tributaria. Por otra parte, el primer incentivo que debe

manejar una Administración tributaria es del correcto y amigable diseño de su propia página web. Este debe proporcionar una amplia gama de servicios no personalizados, debe ser neutral en las relaciones entre la Administración y los contribuyentes y, por supuesto, debe ser de fácil manejo”.