

## EDUCACIÓN FINANCIERA Y COMPLIANZA FISCAL

II Congreso Internacional de Educación Financiera de Edufinet “Educación Financiera para una sociedad en transformación”

Málaga, 22 de noviembre de 2019

*Working Paper 1/2020*

**José Ignacio Sánchez Macías**

Universidad de Salamanca

---

**Resumen:** En el presente artículo se enlaza la importancia de la educación financiera y la compliance; una forma proactiva de demostrar el compromiso de la organización con el cumplimiento de estándares éticos y legales. Se ponen de relieve el Sistema de Gestión de *Compliance* Tributario (SGCT), la evaluación y tratamiento de los riesgos tributarios, otros órganos que componen el SGCT y la certificación por un tercero, de esta manera es posible saber si la implementación ha sido correcta.

**Palabras clave:** Compliance fiscal; educación financiera; sistema de gestión de *compliance* tributario; riesgos tributarios.

**Códigos JEL:** H20; I22; M10; M42; M54.

---

### 1. EDUCACIÓN FINANCIERA Y COMPLIANZA

#### 1.1. Dimensiones de la educación financiera

Aunque es posible encontrar en la literatura académica y en el ámbito práctico distintas aproximaciones a la noción de educación financiera, sigue resultando ilustrativa la descripción realizada por la Comisión Europea:

La educación financiera permite a los individuos mejorar su comprensión de los conceptos y productos financieros y adquirir las competencias necesarias para mejorar su cultura financiera, es decir, para ser consciente de los riesgos y oportunidades, y tomar decisiones con conocimiento de causa a la hora de elegir servicios financieros. (Comisión Europea, 2007).

En un sentido semejante, la educación financiera se ha definido como la

Combinación de sensibilización, conocimiento, habilidad, actitud y comportamiento necesarios para adoptar decisiones financieras sólidas y, en último término, lograr el bienestar financiero individual (OCDE, 2011).

En estas definiciones, y en otras que pudiera traerse a colación (Domínguez Martínez, 2017), se ponen de manifiesto tres dimensiones complementarias de la educación financiera.

La primera atañe a los conocimientos financieros. Este vector de la educación financiera busca mejorar la comprensión de conceptos financieros en sentido estricto y de elementos instrumentales, relacionados con las habilidades numéricas y de cálculo que, en cierta medida, son prerequisite de los primeros. Contenidos habituales de esta primera dimensión de la educación financiera son los relacionados con la rentabilidad de una inversión, las fuentes de financiación de la empresa, el tratamiento fiscal de los rendimientos, la tipología de los riesgos y su forma de gestionarlos, las características de los distintos productos financieros, entre otros.

La segunda dimensión de la educación financiera guarda relación con las actitudes, preferencias o valores que afectan a la forma de tomar decisiones con trascendencia financiera. A nuestro juicio, los *sesgos cognitivos* (más importantes que la educación financiera puede corregir son tres: (1) sesgo temporal, (3) sesgo de confianza y (3) sesgo de simplificación. El primero de los citados (una manifestación del sesgo basado en el descuento hiperbólico) provoca sobreponderación de la importancia del corto plazo, lo que comporta priorizar las decisiones de consumo frente a las del ahorro, que son las que permiten la suavización del consumo y, por tanto, del bienestar financiero de los individuos. El segundo sesgo de confianza se vincula con la incorrecta percepción de los riesgos que tiende a infravalorar la probabilidad de que se materialicen contingencias negativas (se aproxima a otros sesgos cognitivos como la falacia de la probabilidad o el sesgo optimista). Ello conduce, por ejemplo, a una diversificación financiera insuficiente, o a un uso escaso de los instrumentos de aseguramiento. El sesgo de simplificación se traduce en la utilización de heurísticas demasiado sencillas y una falta de rigor o profundidad en el análisis y planificación de las decisiones, lo que generalmente conduce a decisiones financieras inadecuadas. Esta simplificación excesiva guarda relación con numerosos sesgos cognitivos (anclaje, ilusión de control, defensa del statu quo...).

El tercer vector de la educación financiera es el relacionado con el comportamiento financiero. Resulta evidente que las medidas derivadas de las dos dimensiones anteriores sólo serán efectivas si son capaces de traspasar la frontera entre las musas y el teatro, es decir, si ese más depurado conocimiento financiero y esas mejores actitudes financieras (que conjuntamente denominamos “*cultura financiera*”) tienen reflejo en la forma de adoptar decisiones financieras, esto es, si modifican la conducta financiera de los individuos.

La forma concreta que adoptan las acciones que dotan de contenido a las dimensiones serán diferentes dependiendo de diversos factores, de los que en este momento destacamos tres: las características sociodemográficas de los destinatarios —un alumno de primaria, un estudiante de secundaria, un potencial emprendedor, un trabajador por cuenta ajena, un dueño de una microempresa, un responsable de una pyme, un pensionista, un periodista, etc.—, el agente transmisor de la formación —elevar el nivel de competencia financiera es una tarea de compete a una pluralidad de agentes: organizaciones internacionales, administraciones públicas, integrantes del sector financiero, reguladores, ONG entidades sin ánimo de lucro, etc. (Sánchez Macías y Rodríguez López, 2015)—; o el contexto socioeconómico general —los retos, el papel y el contenido de la educación financiera son distintos en el caso de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, por ejemplo—.

A los efectos de esta ponencia, nuestro interés se centra en las medidas de fomento de la educación financiera en el contexto de un país avanzado como es España, y dirigidas al entorno de los empresarios y emprendedores.

## 1.2. Compliance empresarial

El término inglés *compliance* (nosotros proponemos que sea traducido al español como *compliance*), aunque surgido hace algún tiempo en el contexto norteamericano, se ha incorporado al vocabulario de moda de la gestión de empresarial. A pesar de su popularidad, o precisamente por ello, es posible detectar diferencias importantes en la forma en que es percibido en el ámbito de la empresa.

Por esa razón, antes de determinar qué es el *compliance* conviene destacar lo que no es:

— *Compliance* no es sinónimo de “cumplimiento normativo”.

La obligación de cumplir con lo establecido en el ordenamiento jurídico es elemento consustancial del Derecho. La función de cumplimiento normativo tradicional representa la forma de dar respuesta a las obligaciones impuestas *ad hoc* por normas jurídicas que tienen, a menudo, carácter sectorial (ambientales, financieras, laborales, sanitarias, tributarias). Tienen un carácter más bien pasivo o reactivo. Frente a ello, la *compliance* tiene un carácter más sistemático, proactivo y generalmente derivan de la

implementación voluntaria de buenas prácticas que no son exigidas de forma coactiva por el Derecho sino que son manifestación de estándares no obligatorios (*Soft Law*).

— *Compliance* no es sinónimo de *compliance* penal ni de responsabilidad penal de la persona jurídica.

En España, la introducción del *compliance* ha coincidido en el tiempo con la incorporación en el Código Penal de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, por medio de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que fue a su vez modificada por medio de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo. La nueva regulación penal, que rompió con el principio tradicional del *societas delinquere non potest* fue la forma escogida para trasladar a España los compromisos asumidos con la firma del Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la OCDE de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004. Entre otros elementos, el nuevo art. 31 bis del Código penal ofrece estímulos a las personas jurídicas para que implementen programas de *compliance* penal.

Sin embargo, este hecho no implica que el *compliance* sea un asunto de Derecho penal, ni que sea una consecuencia del reconocimiento de la responsabilidad penal de la persona jurídica. Dos botones sirven de muestra: (1) el *compliance* puede darse en personas jurídicas que no son penalmente responsables, por ejemplo, administraciones públicas, para las que sí existe un *compliance* público; y (2) el *compliance* puede predicarse también de organizaciones o empresas que no tienen forma societaria y que, por tanto, están al margen de la aplicación del art. 31 bis CP.

— *Compliance* no es sólo un mecanismo para lograr los beneficios de la atenuación de una sanción pública.

El hecho de que los programas de *compliance* sirvan para exonerar o atenuar la eventual responsabilidad penal de una persona jurídica o que sean un elemento a tener en cuenta a la hora de graduar la sanción en el caso de infracciones administrativas o tributarias sólo implica que Derecho se ha aplicado a la tarea de estimular o incentivar el *compliance*, pero no de crearlo. *Compliance* no es una cuestión que compete en exclusiva a juristas y asesores legales.

Entonces, ¿qué es la *compliance* o el *compliance*? Es básicamente una forma proactiva de demostrar el compromiso de la organización con el cumplimiento de estándares éticos y legales, que se deriva de la concepción que aquella tenga acerca de la manera de desenvolver sus negocios. Es una forma de gestionar la empresa que se asienta en dos pilares fundamentales:

— *Compromiso* con el cumplimiento (cultura de *compliance*).

La dimensión ética de la empresa, plasmada a menudo en su *Código Ético*, se constituye en una limitación u obligación autoimpuesta. Ilustraciones de esa cultura de *compliance* podrán ser el compromiso de no utilizar el pago de sobornos como medio de conseguir contratos, el compromiso de no contratar mano de obra infantil para lograr reducciones de costes o el compromiso de no realizar prácticas de planificación fiscal agresiva para minorar la factura fiscal.

Este compromiso debe ser explícito y genuino para no tener un carácter meramente cosmético y no caer en lo que los anglosajones denominan *paper compliance*. Para ello debe ser impulsado desde la cúspide de la empresa, debe irradiarse a todos los miembros de la organización y debe ser trasladado a terceros, sean estos clientes, proveedores, socios de negocio o administraciones públicas, por ejemplo.

— *Sistema de gestión* adecuado.

La compliance requiere que se implemente y mantenga un *sistema de gestión de compliance* (SGC) que asegure el compromiso de *compliance* de la organización. Las buenas prácticas aconsejan que el SGC haga uso de las herramientas de gestión de riesgos; esté integrado por procesos, procedimientos y actividades eficaces para alcanzar el objetivo de *compliance*; establezca claramente las responsabilidades (y los responsables) de *compliance*, y esté orientado a la mejora continua, con acciones de seguimiento y evaluación.

### 1.3. Compliance y educación financiera

El riesgo de (falta de) compliance es un tipo de riesgo legal que la empresa debe conocer y reconocer. Al igual que ocurre con otros tipos de riesgo, como el riesgo de crédito, el riesgo de mercado o el riesgo operacional, el riesgo de compliance es susceptible de ser gestionado si se emplean las herramientas adecuadas.

Los riesgos de compliance pueden tener su origen en obligaciones legales de distinta naturaleza (civil, mercantil, administrativa, tributaria, urbanística, laboral, ambiental, tecnológica, por ejemplo) dando lugar cada una de ellas a diferentes ramas del *compliance*. , entre las que se encuentra el *compliance* tributario que es el objeto de este artículo.

El incumplimiento de los requisitos establecidos por las disposiciones legales es una contingencia que, si no es mitigada, prevenida o corregida, puede provocar un deterioro financiero significativo. Dicho con otras palabras, ignorar los riesgos de compliance equivale a colocar a una empresa en una situación financieramente vulnerable que puede llegar a comprometer incluso su supervivencia.

El *compliance* es un candidato natural para integrarse en los programas de educación financiera para empresas y emprendedores. Los contenidos relacionados con la compliance tienen encaje natural en la primera dimensión de la educación financiera (conocimientos financieros), donde pueden ser analizados junto con los demás tipos de riesgos. Y también en la segunda (actitudes y preferencias) por cuanto el fomento del *compliance* puede contribuir a disminuir los sesgos señalados más arriba, como el sesgo de confianza o el sesgo de simplificación, y con ello permite adoptar decisiones con trascendencia financiera más informadas y responsables.

Adicionalmente, la educación financiera, al igual que otros tipos de educación en competencias transversales (como la educación ambiental, la educación cívico-tributaria, la educación para salud, por citar algunas de las más populares) puede emplearse para modificar actitudes y preferencias individuales de forma que estén más alineadas con valores sociales necesitados de protección y promoción.

## 2. SISTEMAS DE GESTIÓN DE *COMPLIANCE* TRIBUTARIO Y ANÁLISIS DEL CONTEXTO

### 2.1. *Compliance* y normalización

El compromiso de *compliance* de una empresa se pone de manifiesto, según hemos dicho, mediante la adopción de un sistema de gestión de *compliance* (SGC) eficaz. Pero ¿qué características debe reunir un SGC para ser eficaz?, ¿existen modelos que orienten a la empresa en su decisión? La respuesta a ambas cuestiones se encuentra en el ámbito del *Soft Law* y la normalización. La Organización Internacional de Normalización, más conocida por sus siglas en inglés *International Organization for Standardization* (ISO), aprobó la norma ISO 19600:2014 (“*Sistemas de gestión de compliance. Directrices*”) en la que se plasman orientaciones y recomendaciones que sirven de guía a las empresas a la hora de diseñar sus SGC.

Resulta conveniente recordar que la norma ISO 19600 identifica el *compliance* “cumplir con todas las obligaciones de *compliance* de una organización”, obligaciones que incluyen tanto los requisitos de *compliance* establecidos imperativamente como los compromisos de *compliance*, voluntariamente asumidos por la organización.

La Asociación Española de Normalización (UNE) decidió elaborar normas que trasladaran, concretaran y adaptaran las directrices establecidas en la ISO 19600 anterior a dos ámbitos específicos: La norma UNE 19601:2017, referida a los sistemas de *compliance* penal, y especialmente la UNE 19602:2019 (“*Sistemas de gestión de compliance tributario. Requisitos con orientación para su uso*”), que es la que resulta de mayor interés para este artículo, en el que resumimos la explicación que hemos expuesto con mayor detalle en otro lugar (Sánchez Macías y Leo Castela, 2020).

Además de ser una norma de *compliance*, la UNE 19602:2019 presenta dos notas que conviene destacar:

- Es una norma que fija buenas prácticas en la forma de gestionar una organización. Por ello mismo, comparte raíces con otros estándares que gozan de reconocimiento en el ámbito empresarial como la norma UNE-EN ISO 9001:2015 (“*Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos*”) o la norma UNE-EN ISO 14001:2015 (“*Sistema de gestión ambiental. Requisitos con orientación para su uso*”).
- La metodología sobre la que se construye la UNE 19602 es el denominado enfoque basado en riesgos. Esto la emparenta con otras normas dedicadas a la gestión de riesgos en las organizaciones, como la norma UNE-ISO 31000:2018 (“*Gestión del riesgo. Directrices*”) o la norma UNE-EN 31010:2011 (“*Gestión del riesgo. Técnicas de apreciación del riesgo*”).

## 2.2. Esquema de un sistema de gestión de *compliance* tributario

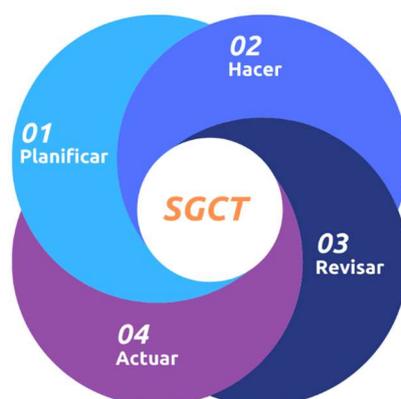
Un sistema de gestión de *compliance* tributario (SGCT) adecuado permite a la empresa evitar, corregir o minimizar las consecuencias negativas asociadas al incumplimiento de exigencias legales o limitaciones autoimpuestas en el ámbito tributario, que conjuntamente se denominan requisitos de naturaleza tributaria.

A la hora de diseñar, implementar y supervisar un modelo eficaz de compliance tributaria, la UNE 19602 toma prestados elementos de norma ISO 31000:2018 (“*Gestión del riesgo. Directrices*”) que, a su vez, guarda enorme paralelismo con el más conocido sistema de gestión de riesgos, elaborado por el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* y que es conocido como Modelo COSO de gestión de riesgos.

Es posible distinguir cinco componentes en los SGCT:

1. Análisis del contexto interno / externo en el que opera la organización.
2. Evaluación del riesgo.
3. Tratamiento del riesgo.
4. Seguimiento y revisión continuas. Incluye la planificación, recopilación y análisis de la información, el registro de los resultados alcanzados y la retroalimentación que permita mejorar la eficacia del diseño. [Un SGCT se inscribe en la metodología de la mejora continua (ciclo de Deming) representado en la figura 1].
5. Registro y documentación. El SGCT debe documentarse con vistas a proporcionar información para la toma de decisiones y evidencias para desarrollar un ejercicio de rendición de cuentas.

**Figura 1.** El ciclo de Deming en un SGCT



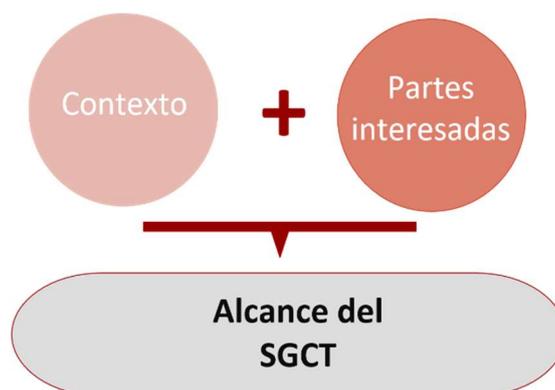
Fuente: Sánchez Macías y Leo Castela (2020)

### 2.3. Alcance de un SGCT

Una vez que el órgano de gobierno de una organización ha tomado la decisión de implementar un SGCT, lo primero que debe preguntarse es: ¿cuál será su alcance? ¿lo va a aplicar de manera integral a toda la organización o por cuestiones vinculadas a prioridades, dificultades o restricciones de naturaleza presupuestaria, considera conveniente hacerlo solo para determinadas actividades, procesos, productos o mercados?

La decisión acerca del alcance de un SGCT requiere que previamente la empresa reflexione y analice cuál es la filosofía y esencia de su organización, cuál es el contexto interno y externo en el que opera, y comprenda cuáles son las necesidades y expectativas de las partes interesadas, porque todos estos elementos condicionan y determinan los riesgos tributarios a que se verá sometida la organización (figura 2).

**Figura 2.** Determinación del alcance del sistema de gestión de *compliance* tributario



Fuente: Sánchez Macías y Leo Castela (2020)

La convicción de que sólo es posible adoptar un SGC eficaz si se comprende el contexto en que van a ser aplicado no es privativa de la UNE 19602, sino que también se ha plasmado en la ISO 37001 (antisoborno), la ISO 19600 (*compliance*) y la UNE 19601 (*compliance* penal). La organización debe identificar los factores relevantes que afectan, positiva o negativamente, a su capacidad de alcanzar los objetivos planteados en su SGCT.

Entre los elementos que integran el contexto interno se encuentran factores como la cultura de la empresa, las normas, modelos y directrices vigentes, la información disponible y los sistemas de información existentes, el organigrama de la entidad, las reglas que rigen su gobernanza y los

mecanismos de rendición de cuentas que ya están implantados. Algunos de estos elementos vienen fijados en los estatutos sociales o en las políticas y acuerdos ya adoptados por el de administración.

Como elementos pertenecientes al contexto externo se incluye primeramente la legislación y la jurisprudencia tributarias. Adicionalmente habrá que considerar otros factores como los relacionados con la tecnología y la innovación, la economía, el ciclo económico, la política general, las relaciones negociales o los compromisos ya firmes con terceros.

La identificación de las partes interesadas (accionistas, proveedores, clientes, administraciones) y el conocimiento de sus necesidades y expectativas junto con los requisitos tributarios que les son de aplicación constituye el tercero de los elementos delineadores del alcance de un SGCT.

Desde un punto de vista operativo, este ejercicio de comprensión del contexto se ve facilitado si se realiza en el marco de un análisis PESTEL (“Político, Económico, Social, Tecnológico, Ecológico y Legal”), una técnica de análisis estratégico que puede emplearse para estructurar y guiar la reflexión de la alta dirección y del órgano de administración, seguido de un análisis DAFO (“Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades”). A partir de ese diagnóstico, se delinear estrategias tendentes a Corregir las debilidades, Afrontar las amenazas, Mantener las fortalezas y Explotar las Oportunidades, cuya representación es la denominada matriz CAME (figura 3).

**Figura 3.** Análisis estratégico de debilidades y amenazas



Fuente: Sánchez Macías y Leo Castela (2020)

La comprensión del contexto y el conocimiento de las necesidades y expectativas de partes interesadas constituyen un insumo valioso a la hora de identificar, analizar y valorar los riesgos tributarios a los que está sometida una empresa. Estos riesgos servirán para configurar el SGCT de la organización de manera que se asegure la consecución de los objetivos de *compliance* tributario, incluya medidas de vigilancia y control idóneos para prevenir o reducir significativamente la materialización de los riesgos tributarios y logre la mejora continua.

Los objetivos de *compliance* tributario no pueden limitarse a ser declaraciones generales sino que deben permear toda la organización y deben ser coherentes con los resultados de la evaluación de los riesgos y con los requisitos de *compliance* tributario de la empresa. Estos objetivos deben ser medibles y cuantificables, en la medida de lo posible, estar planificados, ser objeto de seguimiento y actualización, ser comunicados de manera efectiva y documentados.

### 3. EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO DE LOS RIESGOS TRIBUTARIOS

#### 3.1. Evaluación de riesgos tributarios

Los sistemas de gestión de riesgo definen éste como el efecto de la incertidumbre en los objetivos de la organización. La UNE 19602 adicionalmente define el concepto de riesgo tributario como “riesgo de que se produzca una contingencia tributaria”.

La evaluación del riesgo tributario es un proceso dinámico que deber ser revisado periódicamente. En consonancia con ello, la norma UNE 19602 exige que la evaluación del riesgo tributario sea revisada cuando se produzcan modificaciones del contexto o cuando se detecte algún incumplimiento.

Desde un punto de vista práctico, la evaluación del riesgo tributario, puesta en conexión con los criterios con los que la empresa se haya dotado para valorar su importancia (las “escala del riesgo”) y con el grado de aversión al riesgo tributario que tenga (el “umbral” del riesgo) acabarán plasmados en unos documentos que se conocen como “mapas de riesgo tributario”.

La eficacia y la fiabilidad de un SGCT depende, en buena medida, de que se lleven a cabo de manera apropiada los procesos relacionados con la evaluación de los riesgos tributarios, de ahí que se exija que estos procesos sean documentados y registrados de manera obligatoria. Con ello no sólo se garantiza la memoria de la organización y se favorece la adopción de decisiones fundadas, también sirve para que un externo (un auditor, la administración tributaria, un órgano jurisdiccional, un socio de negocio, etc.) pueda verificar, en su caso, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma.

La evaluación del riesgo está integrada por tres etapas lógicas que analizamos a continuación.

##### *Etapas 1: Identificación de los riesgos tributarios.*

El riesgo que según la norma UNE 19602 es preciso gestionar es el riesgo de que se produzcan contingencias tributarias, esto es, situaciones que tienen en común el ser incumplimientos o cumplimientos defectuosos de requisitos ya sean exigidos por la ley en el marco de una relación jurídico-tributaria o asumidos voluntariamente por la empresa.

La identificación de los riesgos tributarios comprende dos tareas diferenciadas. En primer lugar, identificar las contingencias tributarias y, en segundo término, identificar los riesgos tributarios. Para identificar las contingencias tributarias es preciso analizar minuciosamente la normativa reguladora de aquellos tributos que les son de aplicación así como de las normas jurídicas de carácter procedimental. En esta revisión resulta conveniente, cuando no imprescindible, acudir al asesoramiento de expertos en derecho tributario.

Sin embargo, identificar una posible contingencia tributaria no es lo mismo que identificar un riesgo tributario, dado que pueden existir contingencias tributarias que no generen riesgo tributario para una empresa y sí para otra. Se hace preciso relacionar los potenciales requisitos que pudieran verse incumplidos con la operativa de la empresa, con las amenazas y debilidades a las que se enfrenta, con los cambios contextuales y, en definitiva, con los productos, procedimientos y actividades que desarrolla. Sólo de este modo se podrán identificar las situaciones en las que pudieran darse incumplimientos de *compliance* tributario, así como sus causas y sus consecuencias.

Como resultado del proceso de identificación de riesgos tributarios, la empresa tendrá un listado, presumiblemente amplio de riesgos que podrían afectar negativamente a la empresa. Este listado de riesgos tributarios es específico para cada empresa y no tienen por qué ser los mismos que afronta otra empresa distinta, incluso aunque opere en el mismo sector. Por ello, la mera reproducción o copia del listado de riesgos tributarios realizado por y para otra entidad no resultan de utilidad a la hora de demostrar el cumplimiento del requisito de identificación contenido en la UNE 19602.

##### *Etapas 2: Análisis de los riesgos tributarios.*

Una vez identificados los riesgos tributarios es preciso proceder a su análisis y ordenación. La fase de análisis tiene por objeto comprender la naturaleza, características y severidad de los distintos riesgos tributarios y, a tal fin, se hace preciso analizar las causas que propician la aparición de ese riesgo, estimar las probabilidades de ocurrencia de la contingencia que es el detonante del riesgo y determinar los controles que podrían reducir las consecuencias negativas derivadas de su materialización.

Del análisis de los riesgos tributarios se irá decantando una priorización tentativa de los mismos. Esa ordenación es habitualmente el resultado de la interrelación con la etapa siguiente (la valoración del riesgo), poniendo de relieve cómo la identificación, análisis y valoración son tres actividades que aunque conceptualmente distintas, son complementarias y en ocasiones simultáneas del proceso de evaluación de los riesgos.

Es esencial que los resultados que arroje el análisis de riesgos queden documentados y registrados. No sólo servirá para acreditar el cumplimiento del requisito sino que favorecerá la mejora continua, por cuanto permitirá comprobar si existen causas reincidentes o malas prácticas recurrentes.

### *Etapa 3: Valoración de los riesgos tributarios: los mapas de riesgos tributarios.*

Para poder valorar cada tipo de riesgo tributario, es preciso contar con escalas de medida, métricas, claras y adecuadas.

La norma UNE 19602 exige que la organización realice una gestión adecuada del riesgo tributario, aunque ello no suponga su minimización. Esto requiere que la empresa tenga decidido cuál es el nivel del riesgo tributario máximo que está dispuesta a asumir. Dicho con otras palabras: la norma UNE 19602 no establece como requisito que la organización tenga “tolerancia cero” al riesgo tributario. No existe el riesgo cero ni tampoco un SGCT infalible. Lo esencial es que la empresa determine su grado de tolerancia o aversión al riesgo tributario, explicita cuál es su umbral máximo de riesgo y actúe de manera coherente con ello, incorporando a su SGCT los controles que resulten adecuados y pertinentes.

Un ejemplo resulta aclaratorio. Aceptar la interpretación de la normativa que realizan las Administraciones tributarias es una opción más conservadora que defender una interpretación distinta que le resulta más favorable y para la que la empresa estima que existen fundamentos y argumentos suficientes susceptibles de ser defendida ante los tribunales. Una empresa que exhiba una elevada aversión al riesgo tributario preferirá ajustarse a la primera de las alternativas mientras que empresas cuyo umbral de riesgo tributario sea más elevado pueden optar por la segunda. Un adecuado SGCT debe permitir ambas posturas, que son igualmente válidas. Lo que sí es exigible es que la identificación, el análisis y la valoración del riesgo, así como los controles pertinentes, estén en consonancia con esa decisión.

Con los ingredientes anteriores la empresa está en condiciones de valorar el riesgo. La valoración consiste en establecer un juicio acerca de la combinación de la probabilidad de ocurrencia con el impacto, severidad o gravedad que esa contingencia tenga para la empresa. Puede haber eventos muy improbables que, de materializarse, son catastróficos para la empresa. También puede haber situaciones que es posible que se den frecuentemente pero cuyas consecuencias son prácticamente despreciables.

Esta tercera etapa de la evaluación del riesgo tributario (residual) implica asignar a cada uno de los riesgos tributarios identificados una valoración que es fruto de la combinación de los dos factores comentados (probabilidad e impacto). Habitualmente a la representación resumida de esta valoración se le conoce con el nombre de “mapa de riesgos tributarios”.

## **3.1. Evaluación de riesgos tributarios**

Una vez identificados, analizados y valorados los riesgos tributarios, el SGCT debe contener medidas para afrontarlos y tratarlos. La UNE 19602 no se extiende mucho en esta cuestión y remite, en lo no contemplado en la norma, a lo señalado en la UNE-ISO 31000.

El tratamiento del riesgo es un proceso iterativo con el que se hacen explícitas las opciones disponibles para el tratamiento del riesgo de forma que se escojan aquellas que son más adecuadas teniendo en cuenta el umbral de riesgo decidido por la empresa.

Ante un determinado riesgo caben diversas alternativas de tratamiento que no son excluyentes:

- Eliminar totalmente la fuente del riesgo, dejando de realizar la actividad que lo genera en uno o en todos los mercados en los que actúa la empresa.
- Trasladar total o parcialmente el riesgo a un tercero, por ejemplo, mediante la externalización de determinadas actividades o la firma de contratos.
- Reducir la probabilidad de ocurrencia de la contingencia tributaria, acometiendo cambios organizativos, sustituyendo miembros de la organización, aplicando sanciones disciplinarias, estableciendo controles, intensificando las acciones formativas que mejoren el compromiso con la cultura de *compliance* tributario.
- Reducir la magnitud y severidad de las consecuencias, implementando medidas que pudieran constituir eximentes o atenuantes de la responsabilidad penal de la persona jurídica en el caso de delitos contra la Hacienda pública, o que favorezcan que las infracciones tributarias pudieran ser sancionadas de forma menos rigurosa.
- Vigilar el riesgo, de forma que de momento no se adopten medidas adicionales de tratamiento, en espera de ver cuál es su evolución futura.
- Asumir el riesgo con base en una decisión informada.

A la hora de evaluar las distintas alternativas, la empresa ponderará la eficacia de cada una de ellas, sus ventajas y desventajas, el esfuerzo y los costes que suponen, las consecuencias que tienen sobre los compromisos de *compliance*, sobre su imagen y reputación, tratando también de involucrar a las partes interesadas. Tras considerar estas circunstancias adoptará las medidas de tratamiento que consigan reducir el riesgo residual hasta niveles compatibles con su política de *compliance* tributario.

Los controles que una empresa pueden establecer pueden ser financieros o no financieros. La norma UNE 19602 exige, con carácter general, que se incorporen controles financieros a los procesos de gestión de sus recursos financieros. Controles financieros habituales son supeditar la gestión de un determinado recurso financiero a un circuito de aprobación, asignar y segregar funciones para limitar posibles conflictos de intereses, someter los informes que contengan información a un sistema de control y gestión de riesgos y realizar auditorías externas.

Por su parte, los controles no financieros se aplicarán a procesos que no están relacionados con la gestión de los recursos financieros. Pertenecen a esta categoría los controles que se establecen sobre funciones financieras: compras, ventas, inversiones, contratación de personal, selección de asesores externos, etc.

Nada impide que una misma actividad o área funcional de la empresa esté sujeta al mismo tiempo a controles financieros y no financieros, si ello se considera adecuado.

## 4. OTROS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN SGCT

### 4.1. Órgano de *compliance* tributario

Una de las exigencias fundamentales de un SGCT es la creación de un órgano de *compliance* tributario. Nombrado por el órgano de gobierno (consejo de administración, administrador único, en el caso de las sociedades), personifica la posición de máximo garante de la supervisión, vigilancia y control de los requisitos de *compliance* tributario, tanto hacia dentro como hacia fuera de la organización.

El órgano de *compliance* tributario puede ser un órgano colegiado o unipersonal. En cualquier caso, debe reunir conocimientos y habilidades adecuados para el ejercicio de su función. Debe tener acceso directo e inmediato al órgano de administración, gozar de estatus, autoridad e independencia, poseer capacidad para recabar la colaboración plena de los demás miembros de la organización y, por

supuesto, contar con recursos humanos y materiales suficientes, aspectos todos ellos demostrativos del compromiso real de la organización con la cultura de *compliance* tributario.

Entre las funciones que se le han de encomendar de manera obligatoria destacan las relacionadas con el impulso, supervisión y revisión del SGCT, las vinculadas con la información y documentación del sistema, la formación de la plantilla y, por supuesto, las de reportar ante la cúspide de la organización a través de informes (que pueden ser periódicos, específicos relacionados con las deficiencias graves detectadas, sobre evaluación de la eficacia de los controles), que incluirán propuestas de modificación de los procedimientos, controles u otros elementos de la política de *compliance* tributario.

#### **4.2. Canal de comunicación de incumplimientos o sospechas de incumplimiento de requisitos**

Este canal, que debe ser implantado de manera obligatoria, permite informar de la sospecha de que se han producido situaciones constitutivas de incumplimientos de requisitos de *compliance* tributario, tengan estos un origen legal o vengán derivados de la política de *compliance* tributario de la propia empresa.

El canal de comunicación se utiliza como medio de obtener información relevante pero también como control adicional para asegurar el adecuado funcionamiento del SGCT. En definitiva, es un elemento útil para detectar debilidades del SGCT y sugerir mejoras en el mismo.

Para que el canal de comunicación pueda cumplir la finalidad que se le atribuye es preciso que el potencial informante tenga la seguridad de que ningún miembro de la organización tomará represalias contra él (un trabajador puede temer ser despedido, degradado, sancionado, preterido en un ascenso o promoción; un profesional autónomo puede temer que no vuelvan a ser requeridos sus servicios por la empresa; un proveedor, que no se le vuelva a comprar, etcétera).

Como exigencia derivada de lo anterior y para impedir que el canal de comunicación sea un ingrediente de un *compliance* cosmético, debe garantizarse el anonimato o al menos la confidencialidad o del comunicante. Aunque hasta poco se desconfiaba de los sistemas de denuncias basados en el anonimato, cada vez son más frecuentes los sistemas de denuncias anónimas, por considerar que refuerzan la confianza en que no van a ser objeto de represalias. En este sentido, el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos, admite el anonimato en los sistemas de información de denuncias internas, rompiendo con la práctica anterior.

La forma de gestionar el canal también es diversa. En ocasiones, una buena forma de hacerlo es mediante su externalización total de forma que sea un tercero quien reciba y dé traslado de la información.

A fin de evitar el uso torticero de este canal de comunicación, la UNE 19602 establece la obligación de que el informante lo haga de buena fe y sobre la base de indicios razonables. Y es que no resultaría defendible que estos canales de comunicación diesen cobertura e impunidad a comportamientos que sirven a finalidades espurias (difamación, venganza, ocasionar perjuicio a otra persona o a la propia entidad, etc.).

Cuando se recibe noticia de un incumplimiento o de una sospecha de incumplimiento de requisitos el responsable de gestionar el canal deberá actuar de forma diligente, dando traslado de la información recibida al órgano de la empresa que deba realizar la instrucción de la investigación. Si la empresa no actúa, resultará evidente que el canal de comunicación es una pieza de *paper compliance* que, lejos de ayudar, será un obstáculo para implantar una cultura de *compliance* tributario en la empresa.

### 4.3. Formación y concienciación

La formación y la concienciación de todos los miembros de la empresa respecto de los riesgos tributarios contribuyen a fomentar la cultura de *compliance* tributario. Por esta razón la formación de los empleados y trabajadores constituye un requisito obligatorio. Adicionalmente, se considera conveniente para la eficacia del SGCT que la empresa cuente con procedimientos para trasladar la necesidad de formación y concienciación a socios de negocio que representen un riesgo tributario que sea mayor que bajo.

La formación debe ser eficaz y proporcional en relación con el nivel de riesgo al que se encuentra expuesto cada miembro de la organización. Precisamente por ello, la norma exige identificar aquellas actividades que, objetivamente, pueden representar un mayor nivel de riesgo tributario y, en relación con ellas, procurar la formación oportuna a las personas adecuadas.

La formación que debe proporcionar la empresa incluirá el reconocimiento de las circunstancias en las que se puede materializar un riesgo tributario y la manera en que, con su actuación, el miembro de la organización puede detectarlo o prevenirlo.

El contenido básico de la formación que debe proporcionarse a cualquier miembro de la organización debe incluir, al menos, la política de *compliance* tributario, el funcionamiento del SGCT (incluyendo cómo reportar posibles infracciones o no conformidades con la finalidad de contribuir a mejorar su eficacia), y cómo y ante quién dirigirse en caso de cualquier duda o preocupación sobre esta materia.

Los programas de formación no pueden ser estáticos sino que es preciso que se revisen periódicamente a fin de que los miembros de la organización mantengan un conocimiento actualizado y lo más ajustado posible a sus niveles de riesgo tributario. Las mejoras y actualizaciones en la formación deben estar en consonancia con la evaluación de riesgos que, a su vez, se realizará teniendo en cuenta el contexto de la organización y sus partes interesadas.

## 5. CERTIFICACIÓN DE UN SGCT

El objetivo principal de un estándar es ofrecer orientación y guía a la organización que desea implementarlo. Sin embargo, en numerosas normas las recomendaciones dan paso a los requisitos. En este último caso, es posible solicitar a un tercero que realice las pruebas y auditorías que considere adecuadas para evaluar si la implementación que ha realizado la organización es conforme con los requisitos establecidos en la norma. Es lo que habitualmente se conoce como proceso de certificación.

La norma UNE 19602 es una norma que contiene requisitos, no sólo recomendaciones. Por ello, los SGCT implementados de conformidad con ellas son susceptibles de ser certificados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, A. y Messy, F. A. (2012). “Measuring Financial Literacy: Results of the OECD/International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study”. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, 15. Paris: OCDE.
- Comisión Europea (2007): “La educación financiera”, COM(2007)808 final, 18.12.2007, Bruselas.
- Domínguez Martínez, J. M. 2017. “Los programas de educación financiera: aspectos básicos y referencia al caso español”, E-pública, 20, pp. 19-60.
- OCDE INFE (2011). Measuring Financial Literacy: Core Questionnaire in Measuring Financial Literacy: Questionnaire and Guidance Notes for conducting an Internationally Comparable Survey of Financial literacy. Paris: OCDE.
- Sánchez Macías, J. I., y Rodríguez López, F. (2015): “Educación financiera para la inclusión financiera: una hoja de ruta”, eXtoikos, nº 17.
- Sánchez Macías, J.I y Leo Castela, J.I (2020): Compliance tributario para pymes según la Norma UNE 19602. Madrid: Aenor ediciones.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2017): Gestión del Riesgo Empresarial: Integrando Estrategia y Desempeño - Resumen Ejecutivo, COSO.

## NORMAS TÉCNICAS

ISO 9001:2015. *Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos.*

ISO 14001:2015. *Sistemas de gestión ambiental - Requisitos con orientación para su uso.*

ISO 19600:2014. *Sistemas de gestión de compliance. Directrices.*

ISO 31000:2018. *Gestión del riesgo. Directrices.*

ISO 37001:2016. *Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso.*

UNE 19601:2017. *Sistemas de gestión de compliance penal. Requisitos con orientación para su uso.*

UNE 19602:2019. *Sistemas de gestión de compliance tributario. Requisitos con orientación para su uso.*