

**HERRAMIENTAS PARA LA OPTIMIZACIÓN
EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

RESUMEN

Conforme lo dispuesto por el Art. 123 de la Constitución Nacional, y en busca de alcanzar una autonomía plena en el orden municipal, es preciso que los gobiernos locales -quienes en la actualidad son objetos de nuevas demandas sociales- encuentren correspondencia con los recursos públicos propios y totales. En lo que respecta a financiamiento municipal postulamos un modelo de gestión de los recursos tributarios que pondere los propios por sobre los coparticipables, así como también los recursos anticíclicos por sobre los cíclicos.

En este orden de ideas, el actual reto de las administraciones tributarias se centra en la definición de una adecuada estrategia de fiscalización que permita un uso eficiente de los recursos para consolidar la llamada “sensación de riesgo” en el contribuyente, lo que conlleva al incremento en la recaudación del sistema tributario. Entiéndase por sensación de riesgo a la percepción que tiene el contribuyente respecto de una administración tributaria presente, que detecte, demuestre, sancione y tenga la capacidad de forzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que no hayan sido satisfechas en tiempo y forma.

Así, la construcción de una sensación de riesgo en el universo de contribuyentes se efectúa mediante la aplicación de mecanismos de fiscalización constantes y sostenibles en el tiempo. En esta tesitura, se plantean las siguientes pautas de optimización: 1. selección por Inteligencia Fiscal; 2. control fiscal correctivo, haciendo notar inmediatamente el error al contribuyente; 3. control fiscal puntual no exhaustivo; 4. control fiscal de actos o períodos recientes.

Pues bien, con este modelo de funcionamiento de la administración y en base a parámetros de estratificación y tratamiento diferenciado de contribuyentes se ha comprobado un mejor servicio, mayor control de recaudación y grado de cumplimiento voluntario en numerosos países.

Por otra parte, para el funcionamiento eficaz del proceso de cobranza es preciso adoptar una serie de medidas tendientes a obtener un incremento en la recaudación. Entre ellas: 1. depurar el registro de deuda morosa; 2. establecer prioridades claras en cuanto al tipo y monto de deuda a recuperar; 3. poner en marcha un programa de control y seguimiento intensivo de contribuyentes; 4. generar canales de comunicación e intercambio de datos con registros públicos; 5. Incentivar el pago de la deuda a nivel administrativo.

La tendencia en relación a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como herramienta clave en la administración tributaria, es lograr que el contribuyente pueda declarar sin errores y hacer los pagos de sus obligaciones fiscales, evitando

traslados innecesarios y fomentando, a tal fin, las oficinas virtuales en internet con información actualizada y portales de pago amigables.

En este sentido, la Municipalidad de Rosario implementó a partir del 12 de mayo de 2014 un nuevo estado de cuenta para recursos de emisión, cuyo objetivos más relevantes son:

1. Brindar toda la información necesaria para la gestión de una cuenta contributiva en una única interfaz.
2. Reducir el número de expedientes por solicitudes de compensación/devolución.
3. Posibilitar -tanto para usuarios internos como externos- la imputación de saldos a favor del contribuyente dentro de su propia cuenta.

En lo que concierne a la cultura tributaria, el Presupuesto Participativo constituye un estímulo a la participación popular y una de las herramientas de control que facilita a su vez la realización de propuestas y proyectos que los vecinos consideren necesarios para el mejoramiento de su calidad de vida. Se trata de un proyecto que apunta a la consolidación democrática y al protagonismo de los vecinos, quienes podrán decidir de qué manera se utilizará e invertirá una parte de los recursos públicos el próximo año, asumiéndose como verdaderos ciudadanos y no como meros espectadores.

Particularmente, en la ciudad de Rosario, desde la implementación del Presupuesto Participativo en el año 2002, se concretaron más de 1.200 proyectos con una inversión de \$320 millones. Asimismo, desde sus inicios se registraron alrededor de 300 mil participantes en alguna de sus etapas.

En contraposición a lo expuesto, encontramos ciertas tendencias contraproducentes en materia de gestión, tales como la implementación de moratorias, las cuales impactan de manera negativa en la conducta fiscal del contribuyente, ya que tienden a premiar a los que, teniendo capacidad de pago, especulan, afectando a los de menor capacidad contributiva. Así, se ha comprobado en numerosos países que tanto el hecho real como la percepción de que habrá nuevas moratorias pueden acarrear serias consecuencias para los futuros niveles de cumplimiento.

Desde esta perspectiva, el desafío de toda gestión política es poder sostener los niveles de recaudación: cuanto mayor sea la recaudación, con más autonomía de gobierno podrá actuar el municipio y menor será su dependencia de la llegada de fondos coparticipados.

Introducción

La Reforma de 1994, introducida a nuestra Constitución Nacional, mediante la cual se consagra la autonomía municipal -posteriormente receptada por la mayor parte de las Constituciones Provinciales- marca el rumbo hacia un progresivo aumento de la capacidad de decisión y poder de los municipios.

Así, en busca de lograr una autonomía plena en el orden municipal, es preciso que los gobiernos locales -quienes en la actualidad son objetos de nuevas demandas sociales- encuentren correspondencia con los recursos públicos propios y totales.

En líneas generales, se observa un resurgimiento del Gobierno Local, el que asume un número creciente de funciones, adoptando nuevos criterios. En lo que respecta a financiamiento municipal postulamos un modelo de gestión de los recursos tributarios que pondere los propios por sobre los coparticipables, así como también los recursos anticíclicos por sobre los cíclicos.

Por tanto, la presente monografía tiene por objeto exponer tendencias actuales en materia de planificación y control de gestión de administraciones tributarias subnacionales, mediante la presentación de conceptos tradicionales en gerenciamiento, formulación de estrategias y propuestas innovadoras, compartiendo, asimismo, experiencias desde la órbita de la Municipalidad de Rosario.

En este orden de ideas, en el desarrollo del presente trabajo presentamos tópicos que reflejan tales tendencias y que, en términos generales, se traducen en un verdadero proceso de gestión de cobro en función del perfil del contribuyente, mediante distintos mecanismos, tales como: segmentación de contribuyentes, diversos procesos de fiscalización, cobro judicial diferenciado, entre otros. Lo dicho conlleva la idea de una Administración Tributaria “presente”, capaz de generar acciones significativas, perdurables, precisas y eficientes para crear “sensación de riesgo”, tendiente a lograr el cumplimiento puntual y espontáneo del contribuyente en lo atinente a sus obligaciones fiscales fomentando, así, la conciencia ciudadana.

(...) “Solamente los ciudadanos libres, informados y autorregulados, conscientes de sus derechos y obligaciones, serán contribuyentes honestos” (...)

Sembrando: Ciudadanía y Fiscalidad– CeATS 2013

Inteligencia Fiscal. “Sensación de riesgo”

El actual reto de las administraciones tributarias se centra en la definición de una adecuada estrategia de fiscalización que permita un uso eficiente de los recursos para consolidar la llamada “sensación de riesgo” en el contribuyente, lo que conlleva al incremento en la recaudación del sistema tributario. Entendiéndose por sensación de riesgo a la percepción que tiene el contribuyente respecto de una administración tributaria presente, que detecte, demuestre, sancione y tenga la capacidad de forzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que no hayan sido satisfechas en tiempo y forma.

Así, la construcción de una sensación de riesgo en el universo de contribuyentes se efectúa mediante la aplicación de mecanismos de fiscalización constantes y sostenibles en el tiempo, y decantación de acciones que se traducen en la máxima “lo masivo vs. lo exhaustivo” siendo éste el paradigma de las Administraciones Tributarias de 3ra generación.

En esta tesitura, se plantean las siguientes pautas de optimización:

1. selección por Inteligencia Fiscal;
2. control fiscal correctivo, haciendo notar inmediatamente el error al contribuyente;
3. control fiscal puntual no exhaustivo;
4. control fiscal de actos o períodos recientes.

Comenzaremos, entonces, por analizar los diferentes procesos de fiscalización postulados desde el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que responden a las citadas pautas, que pueden adoptarse en función del nivel de fraude fiscal o de la sensación de riesgo que se quiera generar y que se diferencian entre sí por el grado de profundidad o alcance. Estos procesos -de carácter dinámico y gradual- son:

1. el control masivo de obligaciones formales;
2. las verificaciones de hechos o transacciones económicas;
3. las auditorías tributarias.

1. Consiste en realizar visitas al contribuyente en su domicilio fiscal con el objeto de verificar el cumplimiento de sus deberes formales y orientar e informar respecto de cuáles son sus obligaciones tributarias. Los contribuyentes objeto de este tipo de fiscalización son seleccionados en base a criterios de información primaria, que no requiere mayor procesamiento, como zonas comerciales, días festivos, ferias, etc. Este tipo de fiscalizaciones pueden realizarse en forma sencilla y rápida, habilitando la posibilidad de llegar a un gran número de contribuyentes, generando una importante

presencia fiscal, que si bien no está orientada a identificar el fraude fiscal permite crear bases para la fiscalización, verificación y control.

Se debe destacar que este tipo de acciones benefician tanto al contribuyente como a la Administración, considerando que sólo se trata de comunicaciones y en ningún caso de procesos de determinación, se otorga la oportunidad al contribuyente de regularizar su situación tributaria sin sanción pecuniaria alguna. Por otra parte, la Administración logra que se corrija la obligación tributaria sin incurrir en gastos y costos que involucra la realización de un proceso determinativo.

2. En relación a la verificación de hechos o transacciones puntuales, ésta debe ser el resultado de un proceso de inteligencia fiscal basado en la información interna y externa disponible en la administración tributaria, permitiendo identificar el cumplimiento de obligaciones tributarias específicas y con un alcance determinado en cuanto a los hechos, elementos, transacciones, impuestos y períodos que fueron omitidos o que fueron defectuosamente declarados.

Una vez puestas las actuaciones en conocimiento del contribuyente, la Administración Tributaria efectuará el proceso de determinación por la obligación incumplida, así como la calificación de la sanción que corresponda por el ilícito tributario cometido. Asimismo, el contribuyente podrá rectificar incumplimientos que no fueron contemplados con el alcance de la fiscalización sin la sanción por el ilícito, de hechos o conceptos similares.

Las ventajas de este tipo de verificación radican en que la Administración Tributaria en un período de tiempo relativamente corto puede llegar a un número significativo de contribuyentes de manera efectiva generando una expansión de la sensación de riesgo.

3- Finalmente, respecto de las auditorías tributarias, son los procesos de mayor alcance y profundidad en las actuaciones de control, por medio de las cuales se verifica el cumplimiento de un impuesto en uno o más períodos fiscales en forma integral. Los contribuyentes objeto de este proceso son los considerados de gran importancia fiscal. Son los procesos más costosos y los que demoran mucho más tiempo, no siendo posible realizarlos en forma masiva, motivo por el cual la generación de riesgo es imperceptible.

Con el objeto de optimizar el alcance de dicho proceso, el mismo deberá ser efectuado por un grupo de profesionales de todas las áreas con las que se encuentre relacionado el contribuyente, destacando la importancia de recurrir a diversas fuentes de información, tales como: el sistema financiero, las asociaciones privadas, policía, importaciones, compras del Estado, etc.

Asimismo, en relación a la noción de inteligencia fiscal, es común que en las

Administraciones Tributarias de América Latina exista una unidad de grandes contribuyentes, responsable del control de un grupo acotado de ellos. Del mismo modo, se han ido creando unidades responsables del control de medianos contribuyentes. Finalmente, en varios países se lleva a cabo el tratamiento especializado de pequeños contribuyentes que se ha realizado a través del establecimiento de regímenes tributarios especiales (régimen simplificado, monotributo, etc.)

Pues bien, con este modelo de funcionamiento de la administración en base a parámetros de estratificación y tratamiento diferenciado de contribuyentes se ha comprobado un mejor servicio, mayor control de recaudación y grado de cumplimiento voluntario en numerosos países.

Gestión de cobro en vía administrativa y judicial

Para el funcionamiento eficaz del proceso de cobranza es preciso adoptar una serie de medidas tendientes a obtener un incremento en la recaudación. Entre ellas:

1. Depurar el registro de deuda morosa, con miras a aumentar la confiabilidad de la información.
2. Establecer prioridades claras en cuanto al tipo y monto de deuda a recuperar.
3. Poner en marcha un programa de control y seguimiento intensivo de contribuyentes a partir de un análisis que combine diversas perspectivas: actitud frente al pago, nivel socioeconómico, localización territorial.
4. Generar canales de comunicación e intercambio de datos con registros públicos a fin de corroborar la información, detectar y corregir errores previo a la interposición de demandas que puedan resultar improcedentes o inoficiosas.
5. Incentivar el pago de la deuda a nivel administrativo, facilitando el acceso a la información, declaración y celebración de convenios de pago, en el entendimiento de que la probabilidad de recuperarla una vez que pasa a la instancia judicial se reduce significativamente; por tanto, concluimos que las acciones de control/cobro coactivo no impactan directamente en los índices de recudación.

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como herramienta clave en la administración tributaria

En todos los países de América Latina el uso de la informática ha sido un avance fundamental para sistematizar procedimientos internos de las administraciones

tributarias, en relación a: registro de contribuyentes, procesamiento de declaraciones y pagos, control de la recaudación, apoyo a la tarea de fiscalización y cobranza coactiva, entre otros. También se ha generalizado el uso de medios electrónicos y magnéticos para la presentación de declaraciones y pago de impuestos.

En concordancia con esto, entendemos que el uso de la tecnología en beneficio del desarrollo de los procedimientos administrativos no significa contar, meramente, con el sistema que le dé soporte, sino más bien interpretar los datos para luego decidir qué hacer con ellos.

La tendencia en este punto, claramente es lograr que el contribuyente pueda declarar sin errores y hacer los pagos de sus obligaciones fiscales, evitando traslados innecesarios y fomentando, a tal fin, las oficinas virtuales en internet con información actualizada y portales de pago amigables. Si bien muchos países de la región están caminando rumbo a este nuevo objetivo hay que remover obstáculos importantes (legales, procedimentales y técnicos) para aumentar el porcentaje de los contribuyentes que declaran y pagan electrónicamente.

Pues bien, dadas las innovaciones continuas en el ámbito de la informática y las que se requieren para modernizar los sistemas, será necesario que la administración tributaria defina políticas de informatización con una perspectiva a mediano y largo plazo. En este sentido, algunos factores importantes a considerar son los efectos de la globalización, la capacidad de la administración tributaria de proveer información a las administraciones tributarias de otros países (así como recibir información de éstas), el rol de internet, las implicaciones de la creciente informatización para el perfil y cantidad de personal de la administración tributaria.

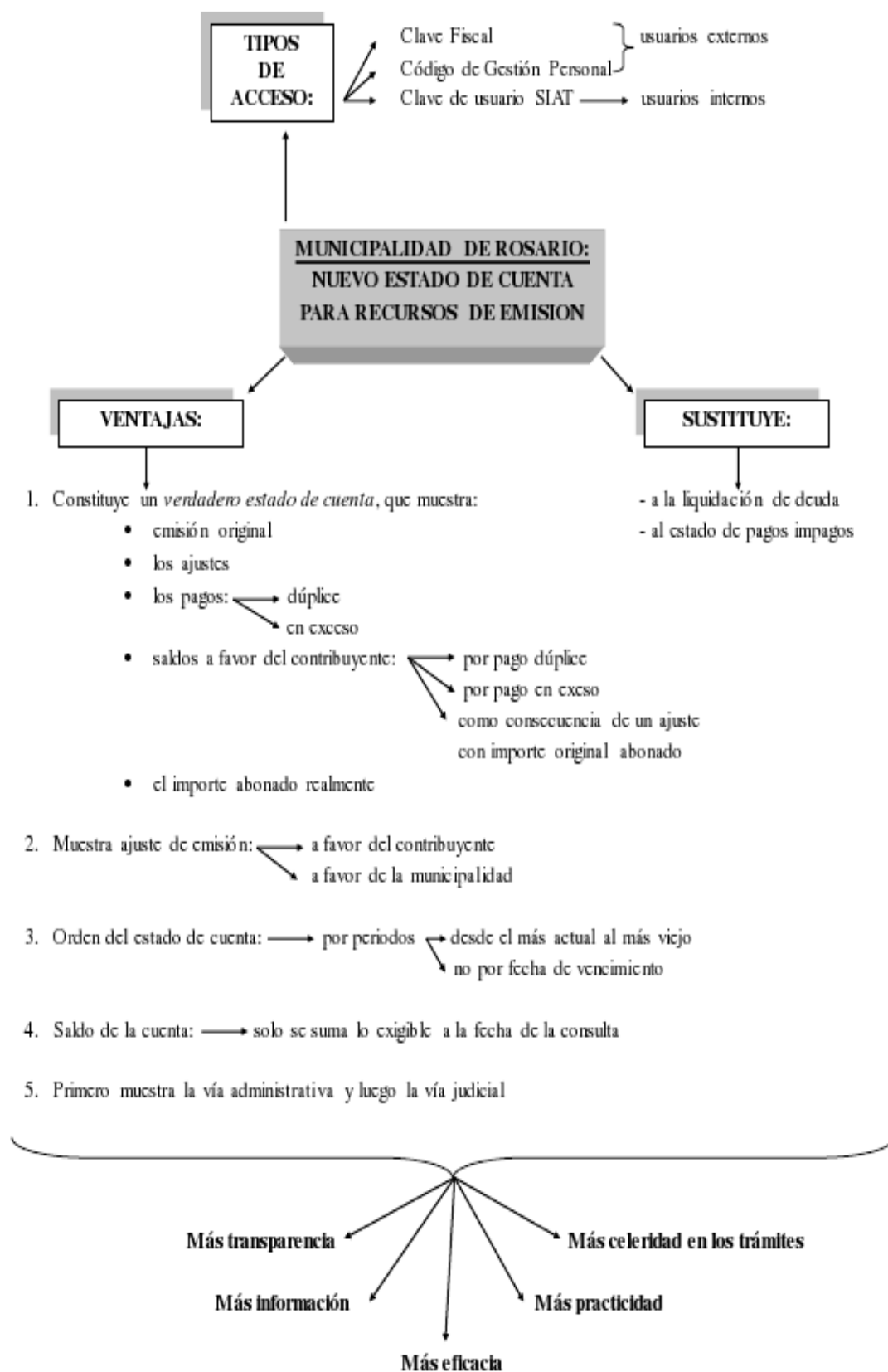
Al respecto, la Municipalidad de Rosario implementó a partir del 12 de mayo de 2014 un nuevo estado de cuenta para recursos de emisión, cuyo objetivos más relevantes son:

4. Brindar toda la información necesaria para la gestión de una cuenta contributiva en una única interfaz.
5. Reducir el número de expedientes por solicitudes de compensación/devolución.
6. Posibilitar -tanto para usuarios internos como externos- la imputación de saldos a favor del contribuyente dentro de su propia cuenta.

Dicha innovación, por parte del municipio, constituye muestra acabada de la decisión de desarrollar una política de gestión del sistema informático, tendiente a fomentar la desaparición del soporte papel y lograr la simplificación de los procedimientos básicos, convencidos de que dicha práctica fortalecerá los dos pilares fundamentales de la administración tributaria: promover el cumplimiento voluntario y controlar / sancionar el

incumplimiento.

A modo de conclusión, mostramos gráficamente el esquema del nuevo estado de cuenta implementado por la Municipalidad de Rosario para los recursos de emisión, conforme lo mencionado precedentemente:



En este orden de ideas, resulta indispensable hacer hincapié en generar un cambio sociocultural tendiente a formar ciudadanos comprometidos y conscientes de sus derechos y obligaciones, forjando una verdadera cultura tributaria, educando al contribuyente para el cumplimiento voluntario en el pago de sus impuestos, lo que permitirá disminuir la carga morosa con el objeto de ejecutar más obras de desarrollo.

La ciudadanía y su participación activa en la administración tributaria

En este tópico nos abocaremos al desarrollo de lo concerniente a la educación tributaria como uno de los pilares fundamentales en el marco de una adecuada gestión de la administración tributaria, con perspectivas de un cambio cultural a largo plazo. Para comenzar, resulta preciso destacar qué entendemos por ciudadano.

“Ser ciudadano implica la pertenencia a una sociedad. Ser ciudadano es tener desarrollado el sentido de identidad y pertenencia con respecto al lugar donde habitamos, actuando con responsabilidad, en el marco de derechos y obligaciones individuales”.¹

De lo expuesto precedentemente se infiere que todos y cada uno debemos contribuir a la construcción de la democracia. Algunas formas de participación son parte de nuestras obligaciones -impuestas por la ley- y otras por voluntad propia, implicando a su vez mayor o menor esfuerzo y compromiso por parte de los ciudadanos.

Desde nuestra experiencia en la Municipalidad de Rosario queremos compartir algunos avances en este sentido, tendientes a lograr un mayor compromiso y participación de los ciudadanos en relación a las cuestiones que conciernen a todos.

En este contexto, nos referiremos al presupuesto participativo. Éste es una de las herramientas de control que facilita la realización de propuestas y proyectos que los vecinos consideren necesarios para el mejoramiento de su calidad de vida. Se trata de un proyecto que apunta a la consolidación democrática y al protagonismo de los vecinos, quienes podrán decidir de qué manera se utilizará e invertirá una parte de los recursos públicos el próximo año, asumiéndose como verdaderos ciudadanos y no como meros espectadores.

Asimismo, es un instrumento que permite mejorar el diálogo entre el gobierno y el ciudadano, hacer más eficiente y transparente el destino de los fondos públicos. Así, resulta sumamente importante tener presente que el contribuyente debe ver materializadas las obras que se llevan a cabo con los impuestos que él paga, siendo indispensable que el municipio publique sus obras, su costo, el tiempo de ejecución y

¹ Sembrando: Ciudadanía y Fiscalidad. 1ra ed. Buenos Aires. Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales – CeATS. Año 2013, pág. 61.

los resultados.

También vinculado directamente con esta cuestión está la problemática de continuidad de las políticas públicas en el tiempo. Las mismas deben ser diseñadas y aplicadas dentro de los plazos correspondientes, sin importar los cambios de autoridades políticas de turno. En efecto, unos pondrán más énfasis que otros aquí o allá, pero no deben alterar las políticas y decisiones que apuntan al bien común y al desarrollo permanente y sustentable.

Algunas de las ciudades que cuentan con Presupuesto participativo son: C.A.B.A., Rosario, La Plata, San Fernando (Provincia de Buenos Aires), Zárate, La Matanza, Santa Fe, Avellaneda y Mar del Plata.

Particularmente, en la ciudad de Rosario, desde la implementación del Presupuesto Participativo en el año 2002, se concretaron más de 1.200 proyectos con una inversión de \$320 millones en centros de salud, derechos de las mujeres y la infancia, desarrollo social y deportivos, ambulancias, desagües, pavimento e iluminación. Asimismo, desde sus inicios se registraron alrededor de 300 mil participantes en alguna de sus etapas.

Lo expuesto denota claramente que el Presupuesto Participativo es un estímulo a la participación popular.

Evitar la implementación de moratorias

Una cuestión que suele ser objeto de controversias en torno a las decisiones políticas en el marco de una gestión eficiente está relacionado con los procesos de moratoria que las administraciones tributarias lanzan periódicamente, y en mayor medida los últimos años.

Son instrumentos muy utilizados por distintos niveles de gobierno para intentar aumentar la recaudación en el corto plazo. Sin embargo, actualmente se postulan las numerosas desventajas que traen aparejadas las moratorias, en el entendimiento de que éstas conspiran filosóficamente contra la equidad tributaria: quien infringió la ley se beneficia en detrimento de quienes la respetaron y cumplieron con sus obligaciones.

Sin dudas, esta situación impacta de manera negativa en la conducta fiscal del contribuyente, ya que tienden a premiar a los que, teniendo capacidad de pago, especulan, afectando así a los de menor capacidad contributiva.

Así, se ha comprobado en numerosos países que tanto el hecho real como la percepción de que habrá nuevas moratorias pueden acarrear serias consecuencias para los futuros niveles de cumplimiento. Por lo tanto, es indispensable dar una señal clara de que los impuestos no se van a recaudar por vías de amnistías o

condonaciones.

Desde esta perspectiva, el desafío de toda gestión política es poder sostener los niveles de recaudación: cuanto mayor sea la recaudación, con más autonomía de gobierno podrá actuar el municipio y menor será su dependencia de la llegada de fondos coparticipados.

Conclusiones

El desafío de las llamadas administraciones tributarias de 3ra generación, será el de lograr un equilibrio entre los objetivos de crear una cultura de cumplimiento voluntario a través del buen servicio al contribuyente, por una parte, y el control eficaz para detectar y sancionar el incumplimiento, por otra.

Asimismo, con el objeto de alcanzar una eficiente política de recaudación municipal, se deberán establecer metas claras en torno a la estratificación de contribuyentes a partir de criterios de Inteligencia Fiscal.

Todo ello, en el marco de un plan de acción continua que permitirá evaluar de manera sistemática los resultados obtenidos, definiendo circuitos horizontales a fin de lograr una visión "integral" de la Administración Tributaria y capacitando al personal para lograr este cambio conceptual.

Sin embargo, en miras a la construcción de una administración tributaria eficaz y eficiente, al servicio del contribuyente, resulta imperioso no perder de vista la educación fiscal como estrategia no sólo para incrementar la recaudación, sino más bien para construir una sociedad mejor con el esfuerzo de todos. Por tanto, entendemos que la educación fiscal es uno de los programas clave, no sólo de la administración tributaria, sino del Estado en su conjunto.

Para finalizar el presente trabajo, queremos reafirmar que estamos convencidas de que las Administraciones Tributarias Subnacionales necesitan de recursos económicos "genuinos", para lo cual deberán acudir a tendencias de planificación y control de gestión innovadoras, de cara a la consagración de una autonomía municipal plena.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ECHAGÜE Juan Manuel, “Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución Reformada”.

BAER Katherine, “Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas”. Cap. II. “La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, diciembre 2006.

Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales (CeATS). “Sembrando: Ciudadanía y Fiscalidad”, 1ra ed. Buenos Aires, 2013.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 38º Asamblea General, “La función de fiscalización de la administración tributaria”, Tema 1 “Las estrategias de fiscalización “. Cochabamba, Bolivia, marzo 2004.

JÁTIVA Miguel Angel, “Tendencias actuales de planificación y control de gestión en las administraciones tributarias – planificación y control del Servicio de Rentas Internas basado en la gestión de riesgo”. Ecuador, noviembre 2009.

ORREGO ACUÑA Carlos Fernando, “Recaudación y cobro coactivo del impuesto territorial”. Lincoln Institute of Land Policy.

http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_3