



Ministerio de
Finanzas de Barbados

41a. Asamblea General del CIAT

ASPECTOS ESTRUCTURALES CLAVES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS



Bridgetown, Barbados
21 al 24 de mayo de 2007



**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Ministerio de Finanzas de Barbados**

41ª ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT



ASPECTOS ESTRUCTURALES CLAVES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

**Bridgetown, Barbados
21 al 24 de mayo de 2007**



Copyright ©2009
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Secretaría Ejecutiva
ISBN 978-9962-647-36-2

Apartado Postal 0834-02129
Panamá, República de Panamá
Web site: <http://www.ciat.org>
Correo Electrónico: ciat@ciat.org

La versión PDF, ha sido preparada por el
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

ÍNDICE

Presentación del CIAT

SESIÓN INAUGURAL

Palabras de Bienvenida de William Layne,
Secretario Permanente de Finanzas

Discurso de Bienvenida del Dr. Claudino Pita,
Secretario Ejecutivo del CIAT

CONFERENCIA INAUGURAL

Establecimiento de la Autoridad Central de Ingresos
Públicos de Barbados, Ronald Bascombe, Secretario
Permanente de la Unidad de Proyectos Ministerio de
Finanzas y Asuntos Económicos (Barbados)

TEMA 1 LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Ponencia:

Tema 1. La Estructura Organizativa, Jennie Granger,
Segunda Comisionada, Oficina de Tributación (Australia)

Casos Prácticos:

Tema 1.1 Grados De Autonomía Financiera y Presupuestaria,
Carolina Roca, Superintendente del Servicio de
Administración Tributaria (Guatemala)

Tema 1.1 Grados De Autonomía Financiera y Presupuestaria,
Luis Alberto Patrón Arregui, Administrador General de
Innovación y Calidad Servicio de Administración
Tributaria (México)

Tema 1.2 Criterios para la Departamentalización,
Brian MacCauley, Comisionado Asistente para
Política Legislativa y Asuntos Regulatorios Agencia
Canadiense de Ingresos (Canadá)

Tema 1.2 Criterios para la Departamentalización, Mandisa Mokwena,
Gerente General de Riesgos de Cumplimiento Servicio de
Rentas (Sudáfrica)

Tema 1.3 La Centralización y Descentralización de la Planificación y
de la Gestión, Enrico Martino, Director de la Oficina de
Relaciones Internacionales Ministerio de Economía y
Finanzas (Italia)

Tema 1.3 [La Centralización y Descentralización de la Planificación y de la Gestión, Deborah Nolan, Comisionada de la División de Grandes y Medianas Empresas Servicio de Rentas Internas \(Estados Unidos de América\)](#)

TEMA 2 MODELOS DE RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL CON OTRAS INSTITUCIONES DE RECAUDACIÓN

Ponencia:

Tema 2. [Modelos de Relación de la Administración Tributaria Central con otras Instituciones de Recaudación, Jorge Rachid, Secretario Ingresos Federales \(Brasil\)](#)

Casos Prácticos:

Tema 2.1 [Integración de la Administración de Impuestos Internos, de Aduanas y de la Contribución Social, Mario Rosselló, Subdirector General de Planificación y Administración Administración Federal de Ingresos Públicos \(Argentina\)](#)

Tema 2.1 [Integración de la Administración de Impuestos Internos, de Aduanas y de la Contribución Social, Laura Calderón, Superintendente Nacional Tributaria Superintendencia Nacional de Administración Tributaria \(Perú\)](#)

Tema 2.2 [Relación de la Administración Tributaria Central con otras Esferas de Gobierno, Luis Pedroche y Rojo, Director General, Agencia Estatal de Administración Tributaria \(España\)](#)

Tema 2.2 [Relación de la Administración Tributaria Central con otras Esferas de Gobierno, José Gregorio Vielma Mora, Superintendente Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria \(Venezuela\)](#)

TEMA 3 EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS MODERNAS Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Ponencia:

Tema 3. [El Cambio Estructural en las Administraciones Tributarias Modernas y la Gestión de Recursos Humanos, Hans Van der Vlist, Comisionado Adjunto Impuestos y Aduanas, Administración Tributaria y Aduanera \(Países Bajos\)](#)

Casos Prácticos:

Tema 3.1 [Reclutamiento Y Selección de Personal, Tendencias y Estrategias para la Capacitación de los Recursos Humanos, María Raquel Ayala Doval, Gerente de Investigación y Capacitación \(CIAT\)](#)

- Tema 3.1 [Reclutamiento y Selección de Personal, Tendencias y Estrategias para la Capacitación de los Recursos Humanos, Olivier Siviude, Director de Recursos Humanos, Dirección General de Impuestos \(Francia\)](#)
- Tema 3.2 [Mecanismos de Motivación, Reconocimiento y Promoción, María Joana Bento da Silva Santos, Subdirectora General, Dirección General de Impuestos \(Portugal\)](#)
- Tema 3.2 [Mecanismos de Motivación, Reconocimiento y Promoción, Ina Yarde, Oficial Señor de Recursos Humanos, Dirección de Rentas Internas \(Trinidad y Tobago\)](#)
- Tema 3.3 [Responsabilidades y Compromisos en la Obtención de Resultados, Ricardo Escobar Calderón, Director Servicio de Impuestos Internos \(Chile\)](#)
- Tema 3.3 [Responsabilidades y Compromisos en la Obtención de Resultados, Bronislav Mikel Director del Departamento de Gerencia y Economía, Ministerio de Finanzas \(República Checa\)](#)

CONSIDERACIONES FINALES

[William V. Baker, Comisionado Agencia de Ingresos de Canadá](#)

[**Resolución de la 41ª Asamblea General del CIAT**](#)

[**Programa Diario de Actividades**](#)

[**Lista de Participantes**](#)

PRESENTACIÓN DEL CIAT

El CIAT es un organismo internacional público creado en 1967 para promover el perfeccionamiento de las administraciones tributarias a través del intercambio de ideas y experiencias; de la asistencia técnica y el adiestramiento; de la recopilación y distribución de información; y de la promoción de la investigación técnica.

El Centro está constituido por 37 países: 29 países americanos y cinco países europeos en calidad de miembros plenos, y tres países en calidad de Miembros Asociados: República Checa, Kenia y Sudáfrica. El Ministro de Hacienda o Finanzas de cada país, señala los cargos de la administración tributaria, cuyos titulares serán Representantes en el CIAT.

Países Miembros

Antillas Holandesas	Ecuador	Nicaragua
Argentina	El Salvador	Países Bajos
Aruba	España	Panamá
Barbados	Estados Unidos	Paraguay
Bermuda	Francia	Perú
Bolivia	Guatemala	Portugal
Brasil	Haití	Rep. Bolivariana de Venezuela
Canadá	Honduras	Rep. Dominicana
Chile	Italia	Surinam
Colombia	Jamaica	Trinidad y Tobago
Costa Rica	México	
Cuba	Uruguay	

Países Miembros Asociados

Kenia
República Checa
Sudáfrica

CONSEJO DIRECTIVO 2006 - 2007

Presidente:

Jorge Rachid

Brasil

Consejeros:

Alberto Abad

William Layne

Francisco Fonseca

Deborah Nolan

Luis Pedroche y Rojo

Laura Calderón

Merlin Sergeant

Nelson Hernández

Argentina

Barbados

Costa Rica

Estados Unidos de América

España

Perú

Trinidad y Tobago

Uruguay

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo	Claudino Pita
Director de Operaciones	Nelson Gutiérrez
Director de Planificación Estratégica y Estudios	Márcio Verdi
Gerente de Relaciones Institucionales	Francisco J. Beiner
Gerente de Investigación y Capacitación	María Raquel Ayala
Gerente de Gestión de Información y Publicaciones	Damaris Bolaños
Gerente de Administración Interna	Rita Solís

REPRESENTANTES Y CORRESPONSALES DEL CIAT

País	Representante	Corresponsal
Antillas Holandesas	Cedric Prisco Josepa	Yut-Ha Natalie Sint Hill
Argentina	Alberto R. Abad	Horacio Castagnola
Aruba	J. Ritza Hernandez	Anita ten Hove
Barbados	William Layne	Por designar
Bermuda	Heather A. Jacobs M.	Heather A. Jacobs M
Bolivia	Emigdio Cáceres	Federico Villegas
Brasil	Jorge Antonio Deher Rachid	Aloísio Almeida
Canadá	Brian McCauley	Richard Dyson
Chile	Ricardo Escobar	Enrique Rojas
Colombia	Oscar Franco	María del R. Guzmán
Costa Rica	Francisco Fonseca	Maribel Zúñiga C.
Cuba	Yolanda Alvarez de la Torre	Armando Lopetegui M.
Ecuador	Carlos Carrasco Vicuña	Byron Vásconez
El Salvador	Luis Barahona	José David Avelar
España	Luis Pedroche y Rojo	Fernando Díaz Yubero
Estados Unidos	Deborah Nolan	Raúl Pertierra
Francia	Bruno Parent	Josiane Lanteri
Guatemala	Carolina Roca	Abelardo Medina B.
Haití	Jean Frantz Richard	Jean B. Télémaque
Honduras	Armando Sarmiento	Dinia Granados
Italia	Por designar	Luisa Perrotti
Jamaica	Vinette Keene	Meris Haughton
Kenia	Michael G. Waweru	John Njiraini
México	José María Zubiría	Ariel Olivares
Nicaragua	Walter Porras	Elías Álvarez M.
Países Bajos	Jenny Thunnissen	Erica van der Hoek
Panamá	Gisela A. de Porras	Tania Solís
Paraguay	Andreas Neufeld	Walter Villalba
Perú	Laura Calderón	Rocío del P. Montero
Portugal	Paulo de Macedo	Ma. Angelina da Silva
República Checa	Jan Knizek	Bronislav Mikel
Rep. Dominicana	Juan Hernández Batista	Nieves Vargas Collado
Sudáfrica	Pravin Gordhan	Lincoln Marais
Surinam	Roy May	Joan Veldhuizen
Trinidad & Tobago	Merlin Sergeant	Anirudh Maharaj
Uruguay	Nelson Hernández	Margarita Faral
Venezuela (Rep. Bolivariana)	José Gregorio Vielma Mora	Roberto González

MISIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA

España

Jefe de Misión ante el CIAT:

José María Guillén

Francia

Jefe de Misión ante el CIAT:

Marc Amouroux

SESIÓN INAUGURAL

**PALABRAS DE BIENVENIDA SR. WILLIAM LAYNE
SECRETARIO PERMANENTE DE FINANZAS**



Sr. William Layne

En nombre del Gobierno y el pueblo de Barbados, me complace darles la bienvenida a todos los participantes de la Asamblea General de CIAT del año 2007 celebrada aquí en el Hotel Hilton de Barbados, en este ambiente saludable, del 21 al 24 de mayo, del 2007.

Tradicionalmente, las Asambleas Generales y Conferencias Técnicas son ocasiones importantes donde se reúnen colegas a fin de discutir y formar redes para el desarrollo de políticas de tributación eficaces. Por cierto, en el transcurso del tiempo se han establecido como foros oportunos para el intercambio de ideas y experiencias.

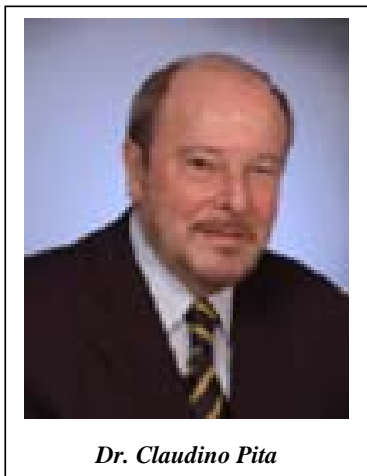
Como ustedes saben, la gestión tributaria es muy similar en todos los países. Sin embargo, puede que varíen los marcos organizativos por la influencia de factores históricos, políticos, culturales y económicos. De hecho, se ha demostrado que a lo largo de la historia, a medida que evolucionen los sistemas, el desarrollo de una estructura tributaria eficaz es de suma importancia.

El tema principal de la Asamblea General del 2007 se tratará de “Aspectos Estructurales Claves de las Administraciones Tributarias”. En esta ocasión se enfocará en tres aspectos claves de la administración tributaria: la Estructura Organizativa; Modelos de Relaciones de las Administraciones Tributarias Centrales con otras Instituciones Recaudadoras; y el Cambio Estructural en las Administraciones Tributarias Modernas y la Gestión de Recursos Humanos.

Con el desarrollo del comercio electrónico y el acceso universal a la tecnología de información y comunicación, se ha creado una aldea mundial y ahora los países pequeños como Barbados tienen avenidas por los cuales pueden competir en forma significativa en esta arena global. Como consecuencia de esto, el Gobierno de Barbados ha adoptado un enfoque integrado a nuestro sistema tributario, con la creación de una “Autoridad Central de Ingresos”. Para este fin, y en este esfuerzo, esta conferencia nos será muy importante y esperamos la creación de sinergias entre los miembros. Esto nos ayudará en gran medida a superar los desafíos que conlleva este esfuerzo.

Así que, al iniciar nuestra tarea, les reitero la bienvenida con el deseo de que esta Asamblea General sea exitosa y que todos los participantes disfruten de su estadía en nuestro bello país.

DISCURSO DE BIENVENIDA DEL DR. CLAUDINO PITA SECRETARIO EJECUTIVO DEL CIAT



Dr. Claudino Pita

Señor Jorge Rachid, Presidente del Consejo Directivo del CIAT, señor William Layne, Secretario Permanente de Finanzas de Barbados, nuestro gentil anfitrión, demás señores consejeros, Representantes de los países miembros del CIAT, delegaciones de países miembros, de organismos internacionales y de otras administraciones tributarias que nos acompañan, quiero agradecer a todos por igual su presencia en esta 41 Asamblea General del CIAT, y darles una muy cordial bienvenida.

Igualmente deseo agradecer a las autoridades de Barbados, y a todos los funcionarios de su administración tributaria, la realización de

nuestra Asamblea en este hermoso lugar y el acogernos con la reconocida hospitalidad y simpatía de la gente de Barbados.

Quiero destacar la presencia de la señor Teresa Ter-Minassian, Directora del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, y agradecer su valioso aporte institucional y personal al desarrollo de los temas fiscales en nuestros países.

También quiero destacar la presencia y el retorno a casa de un integrante de la familia CIAT, el señor William Baker, Comisionado de Impuestos de Canadá, quien antes de su alejamiento temporal del Revenue Canada, participó durante varios años en el CIAT como orador, Representante y Consejero canadiense, prestando siempre un decidido e inteligente apoyo al crecimiento institucional del CIAT.

Antes de referirme al programa técnico de esta Asamblea y sus alcances, me gustaría formular unas breves reflexiones sobre estrategias actuales en la gestión de las administraciones tributarias.

Es notorio, que el ingreso al siglo XXI significó el ingreso a un mundo caracterizado por nuevos escenarios y paradigmas, que tienen un fuerte impacto en el quehacer de las administraciones tributarias. Cabe mencionar que, entre los elementos más evidentes y reiteradamente señalados del cambio: la globalización, el impresionante salto tecnológico, la búsqueda de un Estado de mayor calidad.

Para enfrentar ese contexto, la estrategia adoptada predominante por las administraciones tributarias, puede resumirse en la propuesta de “optimizar el cumplimiento voluntario”.

¿Cómo lograr esto? Hoy existe la convicción generalizada de que se precisa un modelo de gestión que equilibre las acciones de servicio con las de control del cumplimiento, reconociendo que ambas no son contradictorias o excluyentes

entre sí, sino complementarias y necesarias para una gestión eficaz de los tributos.

En el marco de la mencionada estrategia y del aludido modelo de gestión, considero importante comentar algunas acciones específicas.

La administración tributaria debe preocuparse en allanar el camino para el cumplimiento, pero también debe esforzarse para motivar ese cumplimiento.

Allanar el camino significa, por ejemplo, promover la simplificación de normas y procedimientos, prestar asistencia e información, minimizar la carga tributaria indirecta o costos de cumplimiento, facilitar los actos y transacciones para la declaración y pago de los tributos.

Motivar implica en primer lugar que la administración tributaria se comprometa y cumpla con valores como la ética, la integridad, la justicia y la transparencia. Lo cual la hará merecedora de la confianza y del respeto de la sociedad.

Por otra parte, desde la perspectiva de los efectos sobre el comportamiento individual en el cumplimiento, las acciones de la administración tributaria para motivar ese cumplimiento, son fundamentalmente de dos tipos:

- Las que tienen por finalidad generar la percepción de que se asume un “riesgo” cuando no se cumple, esto es el reiteradamente denominado “riesgo subjetivo”.
- Las dirigidas a lograr la percepción de que se obtiene un “beneficio” cuando se cumple correctamente, permítanme innovar, lo que pasaríamos a llamar “beneficio subjetivo”.

La configuración del riesgo subjetivo, como se viene señalando desde hace tiempo, demanda acciones de la administración tributaria que lleven al contribuyente a presumir que existen grandes posibilidades de que el incumplimiento sea detectado, se fuerce la ejecución de la obligación omitida rápidamente, y que esa ejecución forzada conlleve un incremento sustantivo del monto a pagar y/o al procesamiento criminal del responsable.

En cambio, la configuración del “beneficio subjetivo”, requiere acciones de la administración que hagan presumir que cumplir correctamente, además de la satisfacción del deber cumplido, es una conducta reconocida y valorada por la administración que garantiza una relación confortable con la misma, y brinda prestigio en la sociedad. En otras palabras, se trata de conseguir que los contribuyentes que obran correctamente no sientan que cumplir es un acto intrascendente y sin consecuencias en sus relaciones con la administración. Mucho menos, que se sientan como uno de los pocos “tontos” que dejó de aprovechar un ambiente de impunidad.

Algunas iniciativas recientes de las administraciones de países miembros y de otros países, pueden relacionarse con la promoción de este “beneficio subjetivo”. Este tipo de acciones motivantes del cumplimiento, merecen una creciente atención y sería importante identificarlas, definir las claramente y difundirlas.

En síntesis, es importante para una gestión eficaz de nuestras administraciones, alinear las acciones de la administración tributaria con una estrategia que parte de la propuesta o intención de “optimizar el cumplimiento voluntario”, lo cual significa nada más ni nada menos que actuar sobre comportamientos humanos.

La reunión que hoy iniciamos, nos otorga un espacio para reflexionar sobre este tipo de temas. En ella tendremos oportunidad de analizar en forma conjunta, intercambiar ideas y experiencias sobre: “aspectos estructurales claves de las administraciones tributarias.”

Si bien, son varios los aspectos estructurales que cabría calificar como clave, en esta oportunidad nos centraremos en tres de ellos:

- la estructura organizacional;
- modelos de relación de la administración tributaria central con otras instituciones recaudatorias; y
- el cambio estructural en las administraciones tributarias modernas y la gestión de los recursos humanos.

Las presentaciones sobre esos tres grandes temas serán complementadas con la exposición de sub-temas, bajo la forma de experiencias concretas que puedan constituir ejemplos de buenas prácticas.

En cuanto a la estructura organizacional, cabría anticipar que una característica imprescindible en nuestros días, es que ella sea altamente flexible. Lo que permitirá que la administración tributaria responda oportunamente a nuevos requerimientos de un contexto en permanente y veloz cambio.

En lo relativo a las relaciones de la administración tributaria con otros entes recaudatorios nacionales y del exterior, cabe señalar que, esas relaciones pueden significar la generación de sinergias que favorecen la eficiencia y la eficacia de todos.

En lo que atañe particularmente a la cooperación mutua con las administraciones tributarias del exterior, en un entorno que se caracteriza por relaciones económicas globales entre empresas e individuos y una amplia utilización de esquemas internacionales para la evasión y el fraude, aquella cooperación mutua representa la mejor, sino la única, alternativa para poder actuar eficazmente.

Por último, en cuanto al cambio estructural y la gestión de los recursos humanos, es necesario tener presente que el desarrollo ético, profesional y humano de esos recursos es un aspecto fundamental en toda organización. De la integridad, calidad técnica y personal de nuestra gente, depende no sólo la magnitud del avance que se podrá alcanzar, sea en términos organizacionales, procedimentales o tecnológicos, sino también el efectivo aprovechamiento y sustentabilidad de ese avance.

Para finalizar, deseamos reiterar nuestro agradecimiento a las autoridades de Barbados y a todos nuestros países miembros por el constante y valioso apoyo que nos brindan, el que junto con el profesionalismo y compromiso del equipo de personas que nos acompaña en la sede, hacen del CIAT una organización ejemplo de cooperación para el progreso, con un merecido liderazgo internacional en el campo tributario.

A todos muchas gracias.

Conferencia Inaugural

ESTABLECIMIENTO DE LA AUTORIDAD CENTRAL DE INGRESOS PÚBLICOS DE BARBADOS

Ronald Bascombe

Secretario Permanente de la Unidad de Proyectos
Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos
(Barbados)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Principales motivos para establecer SARA's.- 3. Argumentos en contra - 4. El enfoque adoptado por Barbados: una justificación a favor de la implementación.- 5. Dependencias sujetas a fusión en una Autoridad Central de Ingreso.- 6. Postura sobre el esquema nacional de seguros.- 7. Opciones para la implementación.- 8. Implementación del proyecto.- 9. Riesgos y problemas asociados a la implementación de una autoridad central de ingresos públicos.- 10. Autoridad de la Autoridad Central de Ingresos.

1. INTRODUCCIÓN

Esta presentación tratará de la tendencia entre los estados de desarrollar entes de ingresos semi autónomos (SARAs, según su sigla en inglés), los motivos que justifican su establecimiento y el éxito de tales esfuerzos. También brindará cierta información sobre el enfoque adoptado por Barbados para el establecimiento de una Autoridad Central de Ingresos Públicos. No pretende de manera alguna agotar el debate sobre la materia, sino que en el tiempo asignado habrá de resaltar las principales posturas teóricas junto con las experiencias actuales, para culminar con información sobre la justificación y el enfoque de Barbados respecto del establecimiento de un organismo central de ingresos. Es mi esperanza que contribuya a estimular las reflexiones de los participantes de la conferencia sobre el tema, ya que es bastante probable que algunas de vuestras administraciones se encuentren considerando un proyecto de reforma similar. Otras ya habrán transitado este camino y, por lo tanto, se podrá iniciar el foro para que ambos grupos entablen un diálogo sobre el particular.

En los últimos veinte años, en un esfuerzo por mejorar la eficiencia de su recaudación tributaria, muchos países crearon autoridades de ingresos públicos. Estos organismos existen en varios países de Latinoamérica y África. En Latinoamérica, los ejemplos más notables son Argentina, Perú, Colombia, Venezuela, México, Guyana y Jamaica hacia el Norte.¹ Los ejemplos africanos, entre otros, son Ghana, Uganda, Zambia, Kenya, Sudáfrica y Tanzania. También se encuentran entes similares en Singapur, Malasia y España, que constituye

¹ IMF Working Paper WP/04/237. Barrand, Ross y Harrison

una excepción notable dentro de Europa.² Sus estructuras varían en rango, desde un departamento de gobierno hasta organismos con diversos grados de autonomía.

Esta inclinación mundial hacia el establecimiento de SARAs en parte se vio reforzada por el éxito que se observó en los casos previos de reformas de administraciones tributarias que utilizan este modelo. Quienes promueven este enfoque lo justifican sobre la base de que su implementación produjo un aumento significativo de los ingresos y una mejor prestación de servicios en las administraciones tributarias. A pesar de la visión de que los organismos independientes pueden haber alcanzado resultados valiosos, tiene mérito el argumento de que la implementación de un ente de recaudación de ingresos públicos efectivo a más largo plazo puede resultar más productiva. Como se indicara anteriormente, cada vez más países adoptan este diseño organizativo e incluso las instituciones financieras internacionales han propuesto su establecimiento en forma ad hoc, aunque no se tratara de una cuestión de política formal.³ Esta tendencia de reforma también coincidió con un período durante el cual los fenómenos de otorgamiento de autonomía a los organismos ejecutivos dentro de los países desarrollados estaba cobrando popularidad. En cuanto al argumento en favor de otorgarles autonomía o, en algunos casos, elevar el nivel de autonomía de los organismos estatales, ciertas revisiones de casos indican que se asocia con niveles más elevados de desempeño en la recaudación de ingresos, gestión de cumplimiento, servicios al contribuyente, gestión de recursos humanos y una reducción de los costos administrativos. Se considera tanto una “respuesta frente a sistemas inadecuados de gestión de la administración pública del gobierno central y del gasto público” como “un antídoto frente al fracaso del sistema político en el sentido de desarrollar mecanismos efectivos de rendición de cuentas que canalicen influencia política en torno y a través de la administración pública en formas saludables y apropiadas.”⁴

2. PRINCIPALES MOTIVOS PARA ESTABLECER SARA'S

Los principales motivos para establecer SARAs se encuadran bajo dos grandes categorías, según lo propugnara Robert Taleircio: en primer lugar, el argumento de la economía política y, en segundo lugar, el argumento de la gestión pública. El argumento de la economía política gira en torno a la necesidad percibida de dar lugar al compromiso meritorio con la mejor administración tributaria y la necesidad de una “tecnología del compromiso” facilitada mediante la creación de entes corporativos y la delegación de algunas funciones administrativas en terceros. El argumento de la gestión pública toma en cuenta los beneficios de un enfoque enclave en sistemas disfuncionales, las limitaciones percibidas sobre la rendición de cuentas de la gestión pública así como las cuestiones de autonomía y la imposibilidad de que la burocracia de la gestión pública esté al margen de la influencia política.

² Rosario G. Manasan: Tax Administration Reform: (Semi-) Autonomous Revenue Authority Anyone

³ Robert Taleircio. Jr. World Bank Policy Research Paper 3423

⁴ Robert Taleircio. Jr. World Bank Policy Research Paper 3423

Las principales razones por las que los gobiernos implementaron organismos de ingresos públicos son:

- para obtener mayor control sobre la gestión de los recursos humanos;
- para incrementar la responsabilidad por los resultados y la confianza en el sistema;
- para beneficiarse de la reducción de costos y una mayor eficiencia y efectividad; y
- para aprovechar información compartida.

La financiación insuficiente y la consiguiente deficiencia de los recursos humanos representan dos limitaciones importantes para el funcionamiento efectivo de los organismos tributarios. Los estados en desarrollo dependen fuertemente de sus flujos de ingresos impositivos para el financiamiento de sus diversos proyectos y programas, aunque el sistema de financiamiento del gobierno central y la infraestructura de soporte no siempre brindan respuesta a las necesidades de los organismos de ingresos. Desde el punto de vista administrativo, generalmente se acepta que las administraciones de la administración pública no han podido atraer y retener profesionales de alto calibre en las áreas de administración tributaria y derecho tributario debido a su incapacidad o falta de voluntad de erogar sueldos competitivos con los obtenidos en el sector privado.

Para compensar esta situación, se propone el argumento de que dentro de las SARA's hay cabida para un mecanismo de financiamiento basado en porcentajes acoplado a la retención automática de fondos para aislar al órgano de ingresos de los efectos dañinos de un sistema deficiente de gestión del gasto público, al tiempo que se brinda un fuerte incentivo para incrementar las recaudaciones. Carlos Silvani plantea que dicho mecanismo de financiamiento debería ser contra cíclico de manera de proteger a la administración tributaria durante recesiones, por ejemplo, mediante la contratación de personal temporario o contratado para mantener las recaudaciones. Es dudoso si dicho mecanismo resultaría posible dentro de una configuración de gobierno central.

3. ARGUMENTOS EN CONTRA

Como en todo aspecto de la actividad humana, siempre existe algún nivel de escepticismo frente a los nuevos enfoques de negocios. En primer lugar, algunos críticos sostienen que la reforma de las SARAs es simplemente una variante más del enfoque de reforma por "enclave" del sector público, cuya premisa es que si no podemos reformar la totalidad del sector público tal vez sería mejor permitir que permanezca el status quo. Mi opinión es que dado el gran tamaño y la naturaleza compleja de la administración pública, sería una tarea enorme emprender una transformación a escala completa de la organización dentro de una única iniciativa. Más aún, la administración tributaria tiene ciertas características singulares y, debido a la dependencia que asignan las administraciones de los países en desarrollo a la efectividad de las políticas tributarias, existe la posibilidad de extender el tratamiento especial al régimen tributario en este sentido. En segundo lugar, existe el temor de que el otorgamiento de autonomía a tales organismos de gobierno pueda dar lugar a que actúen a tontas y a locas con reducida responsabilidad por sus resultados, socavando la autoridad de su padre, el Ministerio de Hacienda. No ha habido

ningún caso conocido o resonado de un resultado de ese tipo. Algunos postulan que lo que se necesita es mayor profesionalismo en el sector público, en lugar de autonomía, pero yo sostengo que una cosa no necesariamente excluye a la otra.

Independientemente de los argumentos a favor y en contra de los SARAs, Robert Taliercio propone que la otra opción probable es un enfoque gradualista que implica una serie de medidas modestas tomadas a largo plazo. Las revisiones de casos, incluso a la luz de sistemas abarcativos de medición de la efectividad de los SARAs, indican que su establecimiento reporta algunos beneficios.

La mayor parte de la literatura analizada señala las historias de éxito de aquellas administraciones que implementan una Autoridad Central de Ingresos Públicos, con incrementos de ingresos atribuibles que oscilan entre el 5 y el 12%. Por ejemplo, el Banco Mundial en un informe de país de 2006 sobre Bulgaria afirmaba que “Ya se han cumplido metas sustanciales bajo el proyecto. La recaudación impositiva se incrementó en 3,6 puntos porcentuales del PBI en 2004, en comparación con la línea de base de 2004. Los aportes sociales aumentaron en cerca del 1 por ciento. Los índices de cumplimiento por tipo de impuesto mejoraron a lo largo del mismo período...”⁵

Es de destacar que prácticamente toda la literatura consultada sobre el tema manifiesta que uno de los mayores problemas vistos aquí se encuentra en el área de la gestión de los recursos humanos, en el sentido de la capacidad de los organismos de atraer y retener profesionales de calidad. Un interrogante crítico es cómo trata el nuevo organismo al personal de los órganos pre-existentes. Existe la opción de trasladar las ineficiencias de dotación al SARA o la de enfrentar el elevado costo de los programas de racionalización. Varias administraciones optaron por la racionalización del personal existente, mientras que otras reconocieron a posteriori la ineficacia de intentar mantener el status quo al traspasar personal inapropiado o no calificado al nuevo organismo para enfrentar su retiro poco tiempo más tarde. Si bien el enfoque de “margen cero” o “estado saneado” parecerían lo más plausible y deseable, en la práctica las políticas y consideraciones subyacentes no siempre lo respaldaron.

Existe evidencia, si bien no a nivel universal, que señala la existencia de reducciones de personal en el cambio hacia los SARAs, así como paquetes de remuneración incrementada en las nuevas estructuras. En síntesis, los resultados de los procesos tendientes a mejorar la gestión de los recursos humanos tuvieron grados de éxito variables.

En el área de administración de costos, la información sugiere que los costos recurrentes permanecieron comparativamente estables, mientras que gastos de capital insuficientes condujeron a ineficiencias operativas en varios organismos.

A los SARAs se les atribuye el haber facilitado el alejamiento de un modo de administración tributaria regido por los procedimientos e impulsado por el control a favor de un enfoque de toma de decisiones más flexible y descentralizado.

⁵ World Bank source, web.worldbank.org The Revenue Administration Reform in Bulgaria

4. EL ENFOQUE ADOPTADO POR BARBADOS: UNA JUSTIFICACIÓN A FAVOR DE LA IMPLEMENTACIÓN

Habiendo reseñado las perspectivas históricas y teóricas del establecimiento de los SARAs, pasaremos a plantear los detalles de una justificación respecto de por qué Barbados actualmente busca crear un organismo central de ingresos públicos. La premisa es que una iniciativa de este tipo debe ir más allá del deseo de tomar un curso de acción particular, sino que debe estar sustentada por un razonamiento sólido y, por sobre todo, que el esfuerzo debe rendir ciertos beneficios.

El Plan Nacional Estratégico de Barbados 2006 fijó la meta fiscal de “desarrollar un sistema de administración pública transparente y sustentable. Su propósito es promover la eficiencia y la efectividad de los sistemas actuales de recaudación impositiva así como el sistema de gestión de gastos. Esto ha de optimizar la estabilidad y sustentabilidad financieras, mejorar el cumplimiento, reducir las pérdidas de impuestos y elevar el nivel de recaudación de ingresos fiscales”. Más específicamente, consideraría el establecimiento de una autoridad central de ingresos (CRA, según su sigla en inglés) para eliminar la fragmentación administrativa que existe actualmente en el sistema. Más aún, el esfuerzo se considera un aporte al desarrollo nacional sustentable. Por lo tanto, hay un compromiso y un apoyo a la iniciativa al más alto nivel de articulación y desarrollo de políticas.

Al poner en marcha este proceso, como primer paso el gobierno contrató los servicios de una Consultora avalada por el CARTAC para recibir asesoramiento sobre la modalidad de avance.⁶ El Informe que surgió de este ejercicio indicaba que había un fuerte justificativo de negocios en favor de la creación de tal institución, en la que se consolidaban las cuatro dependencias principales de recaudación así como las funciones de recaudación de contribuciones del Esquema Nacional de Seguros y la Autoridad de Licencias, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

El Informe postulaba que existen tres razones principales para que los gobiernos implementen autoridades de ingresos.⁷

En primer lugar, **mayor flexibilidad, agilidad y control** de la gestión de los recursos humanos en términos de diseño organizativo, clasificación de empleos, contratación y mantenimiento de personal, disciplina del personal y compensación en comparación con los resultados obtenidos en estas áreas en la administración pública en general. Las necesidades de capacitación y desarrollo de las administraciones tributarias y de ingresos públicos están

⁶ El Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARTAC) fundado el 5 de noviembre de 2001 en Bridgetown, Barbados, es una iniciativa conjunta del CARICOM, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y cinco gobiernos y organismos adicionales: el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, y el Banco Mundial. CARTAC se fundó para ayudar a los países de la región a desarrollar capacidad para obtener mejoras en ciertas áreas críticas de la gestión económica y financiera, entre ellas supervisión y regulación del sector financiero on-shore y off-shore, política y administración tributarias, gestión del gasto público y estadísticas económicas y financieras.

⁷ Barbados, Revenue Authority Feasibility Report: CARTAC Consulting Report, 16 de diciembre de 2004.

restringidas por una administración pública que no responde de manera oportuna.

En segundo lugar, **los costos de infraestructura compartidos** pueden conducir a una reducción de los costos generales, lo que libera recursos para la adquisición y mejora de infraestructura edilicia, de equipamiento y tecnología de la información, por ejemplo.

En tercer lugar, **el compartir información** entre las distintas dependencias llevará a una mejora de los perfiles de cumplimiento y esto, a su vez, a mayores niveles de ingresos y una reducción del costo administrativo. Auditorías conjuntas entre distintos tipos de impuestos y la actividad de recaudación obtendrán mayores niveles de eficiencia para la Autoridad Central de Ingresos Públicos. Además, habrá mejoras en la calidad del servicio brindado a los contribuyentes, ya que las interacciones que se les exijan con las autoridades tributarias serán menos frecuentes.

Además de lo ya descrito, se obtendrán beneficios a partir de:

- La capacidad de adecuar soluciones a las necesidades singulares de la administración tributaria o aduanera mediante el control de las contrataciones, la gestión de las instalaciones, los servicios de informática, las prácticas de administración y los regímenes de gestión de los recursos humanos.
- La mayor coherencia en la administración de múltiples impuestos, incluso el potencial de administrar impuestos entre distintas jurisdicciones o niveles de gobierno, lo que garantiza una menor cantidad de interacciones con empresas y ciudadanos.
- Normas éticas optimizadas por el análisis y auditoría efectivos de las operaciones del organismo y la aplicación del código de conducta desarrollado.
- Eficiencias operativas que surgen de la fusión de servicios corporativos comunes tales como finanzas, gestión de correspondencia y registros, planificación estratégica, gestión de recursos humanos, tecnología de la información, auditoría interna, comunicaciones y relaciones públicas, asuntos internos, capacitación y servicios legales.
- Un enfoque más “empresarial” y responsabilidad por los resultados obtenidos en la gestión de recursos humanos y del negocio (función de contralor moderna) obtenido por una Junta Directiva similar a las del sector privado.

En el contexto de Barbados, una administración central de ingresos también permitiría:

- La implementación de un sistema común de identificación para todos los contribuyentes frente a todas las dependencias; y
- La implementación de un período único para la presentación de declaraciones juradas de impuestos en reemplazo del esquema actual de distintos períodos de presentación.

Actualmente, las dependencias de los principales impuestos tienen su propio identificador de contribuyentes y esto dificulta las consultas de información y el cruzamiento del perfil del contribuyente con su historial de cumplimiento a través del sistema de manera holística. Esta cuestión de contar con un sistema común de identificación de los contribuyentes que se utilice en todas las dependencias impositivas se propuso en varias ocasiones a lo largo de los años pero aún no se concretó. La implementación de una Agencia Central de Ingresos Públicos brindaría una plataforma ideal para el desarrollo y lanzamiento de un sistema de este tipo.

El Informe de CARTAC resaltaba varias debilidades observadas en el sistema impositivo local actual y recomendaba como posible opción para su abordaje y rectificación el establecimiento de un órgano central de ingresos públicos.

Estas debilidades se aplican en general a todos los principales organismos de recaudación impositiva, aunque vale la pena señalar que el estudio consideraba que el Esquema Nacional de Seguros de Barbados (**NIS**, según su sigla en inglés) es una excepción debido, en parte, a que tiene “mayor flexibilidad en sus regímenes de gestión de los recursos no humanos”.⁸ De allí que, tal vez, el modelo del NIS que exhibe cierto grado de autonomía del control del Gobierno Central demuestre que existe una justificación para otorgarle mayor autonomía a los organismos de recaudación impositiva. Más aún, hay una escuela de pensamiento que postula que en la actualidad hay una razón de peso para que se le otorgue aún más autonomía a la dependencia del NIS, pasando al siguiente plano mediante la toma de mayor control en la gestión de sus recursos humanos. Esto le permitiría a dicha institución alcanzar mayores eficiencias en sus operaciones. A continuación se enumeran las debilidades del régimen actual:

La Gestión de los Recursos Humanos está restringida debido a la respuesta inadecuada de la Comisión de la Administración Pública frente a la conformación de la dotación, el desarrollo del personal y la disciplina del personal en las necesidades de impuestos y aduana. Las dependencias impositivas tienen escasa o nula autoridad en las decisiones relativas a niveles de remuneración, promoción e incentivos al desempeño y, por lo tanto, están sujetas a los mismos términos y condiciones del servicio público en general. Se carece de incentivos al desempeño que motiven a las personas a buscar la excelencia. Más aún, no hay un abordaje adecuado de la capacitación impositiva específica en el nivel del organismo central.

La creación de un organismo central de ingresos ofrecería un entorno más flexible donde abordar las deficiencias mencionadas además de prestarse a la motivación del personal, la compensación basada en el desempeño, la capacitación y el desarrollo fundados y adaptados a las necesidades de la administración tributaria y las tareas de cumplimiento.

La Presencia de la Auditoría Interna es evidente en las dependencias actuales, pero todas deberían fortalecer y mejorar esta área de manera de

⁸ El Esquema Nacional de Seguros se instauró mediante la Ley Nacional de Seguros de 1966. El fondo está administrado por un directorio facultado por la ley a supervisar su gestión. Sin embargo, el staff está compuesto por servidores de la Corona y, por ende, depende de la Comisión de la Administración Pública.

permitir una cobertura efectiva de las operaciones. Un organismo central de ingresos conduciría a un staff de auditoría más numeroso y mejor capacitado que la Junta Directiva y la alta gerencia del organismo podrían emplear de manera más estratégica.

Investigaciones Internas es un área donde en la actualidad no hay staff permanente capacitado para realizar las investigaciones internas. La fusión de las funciones departamentales fortalecería la capacidad del nuevo organismo de realizar tales investigaciones y alentar el cumplimiento con el Código de Ética establecido por el Organismo Central de Ingresos. Además, el uso difundido de sistemas de contabilidad y demás sistemas de gestión computarizados en operaciones críticas para la misión, junto con la implementación de nuevos sistemas de facilitación que dan soporte al comercio y las empresas abrió nuevos caminos para la evasión impositiva y demás actividades fraudulentas. El personal de auditoría interna e investigación debe estar equipado con las habilidades requeridas para enfrentar los desafíos planteados en este nuevo entorno dinámico.

Servicios Legales Internos Dedicados a excepción del NIS, no se encuentran disponibles, y esto limitó los esfuerzos de las áreas de cumplimiento y cumplimiento forzoso. La creación de una unidad jurídica interna y la eliminación de la dependencia del Despacho del Adjunto del Procurador General de la Nación deberían tener un efecto positivo sobre los esfuerzos de cumplimiento y cumplimiento forzoso.

Los Sistemas de Tecnología de la Información se beneficiarían con una fusión de las dependencias actuales. Dentro del nuevo entorno existe la posibilidad de fusionar y optimizar las estructuras de informática para permitir la gestión de cumplimiento y flujos de trabajo sobre la base de perfiles de riesgo. Además, con el transcurso del tiempo, una fusión les brindaría a las áreas de soporte mayor capacidad para mantener los sistemas y actividades de optimización así como una reducción de costos en ciertas áreas.

Actualmente, las diversas dependencias cuentan con una serie de sistemas de informática adaptados de modo de satisfacer sus necesidades individuales. Estos sistemas están sometidos a constantes optimizaciones y modificaciones que representan inversiones sustanciales de parte del gobierno. Una fusión permitiría un diseño e implementación más simbióticos de los sistemas de información gerencial orientados al soporte de las funciones de control e información de un organismo de alto rendimiento, lo que haría que la organización pudiera operar como unidad integrada a pesar de la autonomía que existiría, en alguna medida, en las unidades funcionales. Además del soporte a la gestión del flujo de trabajo y el procesamiento, también brindaría el medio para interactuar con sus clientes externos mediante la presentación, información y diseminación electrónica de información.

Los Programas de Relaciones Públicas, Comunicaciones y Educación no están totalmente desarrollados y ninguna de las dependencias existentes (nuevamente con la excepción del NIS) cuenta con un equipo focalizado en el desarrollo e implementación de educación de calidad para el contribuyente, relaciones públicas, encuestas de atención al cliente y programas de comunicaciones internas. El organismo central de ingresos garantizaría que esta fuera una actividad planificada y

presupuestada y proveería un medio común y consistente de soporte a la función (website).

A pesar de la asignación consistente de recursos financieros a las dependencias, estas no tienen la capacidad de:

- (i) redirigir fondos según las prioridades (virement);
- (ii) trasladar al ejercicio siguiente los “fondos caducos” al término del ejercicio; y
- (iii) administrar los activos de las dependencias.

Una mayor autonomía para asignar fondos que satisfagan las prioridades del momento y aquéllas que puedan surgir agilizaría las operaciones al tiempo que responsabilizaría a los funcionarios por los resultados de sus acciones. También le permitiría al gobierno financiar de manera óptima un único organismo en lugar de subfinanciar varias dependencias distintas y en competencia entre sí.

La Cooperación y Coordinación entre Administradores de Ingresos mejoraría sustancialmente, lo que reforzaría los esfuerzos de coordinación entre los organismos en sus tareas de cumplimiento y cumplimiento forzoso. Actualmente, los contribuyentes están obligados a interactuar con múltiples organismos impositivos en diversas oportunidades por las que son esencialmente las mismas funciones, por ejemplo, la inscripción como contribuyente. Una autoridad central de ingresos proveería un único punto de ingreso/acceso para todas las actividades del contribuyente, lo que supone una interacción más sencilla entre los contribuyentes personas físicas/empresas y el organismo.

Respecto del Cumplimiento y el Costo de la Recaudación, generalmente se acepta que en Barbados el costo de la recaudación impositiva es razonablemente bajo y el índice de cumplimiento relativamente alto. Una mejora del índice de cumplimiento sumada a los aumentos de los flujos de fondos concomitantes tendría un impacto positivo en las finanzas del Estado.

5. DEPENDENCIAS SUJETAS A FUSIÓN EN UNA AUTORIDAD CENTRAL DE INGRESOS

En este momento el Ministerio de Hacienda considera que deberían fusionarse para conformar la nueva Autoridad Central de Ingresos Públicos (1) la Dependencia de Impuestos Territoriales; (2) la Dependencia de Impuestos Internos; (3) las Divisiones del Impuesto al Valor Agregado e Impuestos al Consumo de la Dependencia Aduanera y (4) la Dependencia de la Autoridad de Licencias del Ministerio de Obras Públicas.

6. POSTURA SOBRE EL ESQUEMA NACIONAL DE SEGUROS

Al adherir a la filosofía de que la unificación del régimen tributario puede lograr mejores resultados, algunos países transfirieron la responsabilidad de la recaudación de los seguros sociales a la administración tributaria, con vistas a alcanzar el mejor rendimiento posible en términos de recaudación. Los beneficios que pueden obtenerse tienen que ver con las sinergias que existen

entre las organizaciones y sus funciones centrales, así como el potencial de reducción de costos administrativos y de cumplimiento.

El estudio de factibilidad avalado por CARTAC ya mencionado había propuesto que la función de Recaudación de los Aportes al Esquema Nacional de Seguros se incluyera en el mandato de la Autoridad Central de Ingresos Públicos.

Nosotros opinamos que en este momento no es necesario, dado que el Esquema Nacional de Seguros ya tiene un alto grado de autonomía del gobierno central en la gestión de sus recursos. Más aún, los sistemas, procesos y procedimientos del NIS están funcionando de manera efectiva y se lo considera un régimen modelo dentro y fuera del Caribe.

7. OPCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

El Ministerio de Hacienda considera dos opciones principales para el establecimiento del organismo tributario semi-autónomo que se propone. La **primera opción** es crear el organismo como dependencia gubernamental. Las ventajas de esta opción son:

- la facilidad del traspaso del personal al nuevo organismo;
- que el personal conservaría su condición de empleados de la administración pública; y
- la evitación de potenciales conflictos de relaciones industriales.

Por su parte, las principales desventajas son:

- menos capacidad de agilizar las operaciones de recaudación impositiva;
- imposibilidad de beneficiarse de relaciones sinérgicas entre las unidades operativas; e
- imposibilidad de ejercer mayor control e influencia en las políticas y prácticas de Recursos Humanos.

Esto sería consistente con el modelo del Esquema Nacional de Seguros. Dentro de este modelo, el personal conservaría la condición de empleados de la administración pública como servidores de la Corona, al tiempo que habría una junta directiva a cargo de supervisar la administración de la función de recaudación impositiva.

Dicho enfoque podría considerarse una primera fase de una serie de iniciativas y abrir la posibilidad de una mayor profundización de los esfuerzos de reforma a lo largo del tiempo.

La **segunda opción** es crear un organismo semi autónomo con una independencia sustancial de la Administración Pública. Esta opción potencialmente ofrece los mayores beneficios si se implementa un organismo central de ingresos bien planificado, implementado y operativo. Los principales beneficios son:

- la capacidad de tomar decisiones rápidamente y actuar de manera de garantizar la recaudación oportuna y eficiente de los ingresos;
- un control más efectivo de los recursos humanos; y

- mejor asignación de los recursos para la capacitación y el desarrollo del personal.

8. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

Reconocemos que una buena planificación es clave para el éxito de la transición y fusión de organismos gubernamentales hasta el momento independientes en un único organismo de ingresos semi autónomo. Para garantizar que el proceso esté correctamente administrado es prudente separar los esfuerzos de planificación y cambio de la responsabilidad diaria de administrar la función recaudadora. De allí que se haya establecido una Unidad de Proyectos Especiales en el seno del Ministerio de Hacienda para supervisar la planificación e implementación del Organismo Central de Ingresos propuesto.

Se creó un Comité Directivo compuesto por jefes de dependencias y representantes de grupos de intereses especiales para dirigir, controlar y brindar asesoramiento general sobre cuestiones de política. Esta composición garantiza la participación y la apropiación en el nivel de las dependencias, al tiempo que toma en cuenta los aportes de especialistas en la planificación e implementación del proyecto.

Las funciones del Comité Directivo son:

- impartir directivas estratégicas y coordinar las actividades de planificación e implementación del proyecto;
- garantizar que los intereses de todos los interesados estén representados y reciban una respuesta adecuada;
- establecer grupos de trabajo técnicos en apoyo al Comité Directivo durante el cumplimiento de su mandato;
- identificar y recomendar requisitos de habilidades especiales;
- identificar las necesidades y prioridades del proyecto;
- desarrollar, recibir, revisar y recomendar políticas, procedimientos y pautas; y
- controlar el avance del proyecto, garantizando que se cumplan hitos críticos.

Según su criterio, el Comité Directivo de tanto en tanto creará Grupos de Trabajo Técnicos para considerar y analizar diversas cuestiones en profundidad.

9. RIESGOS Y PROBLEMAS ASOCIADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AUTORIDAD CENTRAL DE INGRESOS PÚBLICOS

Somos conscientes de que la implementación del organismo propuesto comporta ciertos riesgos. Dichos riesgos dependerán de la opción que se adopte en última instancia, luego de la presentación y aceptación del Libro Blanco Parlamentario y serán, a saber:

- difíciles relaciones industriales con sindicatos y empleados actuales que tengan reservas sobre el cambio del gobierno central a un organismo autónomo. Son de destacar las recientes experiencias del QEH (Hospital Reina Isabel) y el GAIA (Grantley Adams International Airport);

- una porción significativa del personal clasificada como staff especializado de la dependencia, lo que tendrá un efecto adverso sobre la capacidad de la Administración Pública de absorberlos en puestos comparables;
- las habilidades y capacidad de las administraciones existentes se verán sometidas a una ardua prueba en el ejercicio de reingeniería de procesos y flujos de trabajo, el desarrollo de sistemas de tecnología de la información, y las modificaciones jurídicas y de política requeridas para la implementación del organismo central de ingresos;
- la necesidad y capacidad de reclutar personal calificado e idóneo en las áreas mencionadas, así como para gestión de proyectos, RRHH y para el uso de habilidades y técnicas modernas de administración tributaria;
- garantizar que los marcos jurídico y de política impidan la interferencia indebida en la ejecución del mandato del organismo central de ingresos;
- alteración en los flujos de ingresos en las etapas de pre y post implementación ocasionados por el malestar industrial; y
- la voluntad política y el momento de la implementación.

Dado que las dependencias en cuestión representan aproximadamente el 86% del total de ingresos corrientes, es importante manejar toda transición de manera de evitar alteraciones en los flujos de ingresos. Por lo tanto, la forma en que se resuelvan los potenciales problemas con el personal será de vital importancia.

Los funcionarios públicos gozan de derechos consagrados por ley, entre los que se destaca la importancia del derecho a apelación ante el Privy Council (Comité Asesor del Monarca), que podrían no estar dispuestos a ceder o, a la inversa, abandonar la reconocida seguridad relativa de la Administración Pública. Cualquier transferencia unilateral a un organismo central de ingresos semi autónomo que ocasione un cambio en el empleador se interpretaría como una violación de sus términos contractuales y las condiciones de servicio. Tendrían que ser secundados o transferidos voluntariamente a un organismo central de ingresos, siempre y cuando sean aptos o se absorban en la administración pública en general bajo condiciones no menos favorables en ningún caso. Sin embargo, esto también suscita interrogantes respecto de la capacidad de absorción de la administración pública en este momento, en caso que una cantidad significativa optara por no pasar a la nueva organización semi autónoma.

Es imperativo que se establezca cuanto antes una estrategia bien diseñada e implementada de comunicaciones y relaciones públicas que tome en cuenta a las distintas partes interesadas y su foco particular. Esto debe iniciarse con mucha antelación al establecimiento del nuevo organismo.

En particular, los sindicatos de trabajadores deben incorporarse y trabajar junto a la gerencia y los planificadores del proyecto desde una fase temprana. Este enfoque garantizaría que:

- (a) el staff tenga la oportunidad de hacer su aporte al proceso;
- (b) el staff reciba información fáctica de primera mano, evitando así falsas declaraciones de los hechos;
- (c) se elimine la desconfianza respecto del proceso;

- (d) se identifiquen los problemas y se diseñen soluciones más temprano durante el proceso de planificación e implementación del proyecto; y
- (e) se puedan adaptar acuerdos, brindar asesoramiento, etc. para situaciones o circunstancias determinadas.

Otra consideración es si habrá una transición en fases o una implementación inmediata del proceso de fusión, lo que plantea temas tales como:

- los tiempos para el traspaso total del staff a una única autoridad administrativa; y
- la autoridad del titular interino para dirigir al personal.

Los beneficios de un enfoque en fases son:

- (i) el staff actual tiene la oportunidad de observar el funcionamiento interno del Organismo Central de Ingresos antes de optar;
- (ii) el staff puede sentirse apurado por un “enfoque inmediato”;
- (iii) menor probabilidad de interrupción de los flujos de ingresos y recaudación; y
- (iv) la gerencia tiene tiempo de aclimatarse al nuevo entorno.

La experiencia local de transición en el QEH y GAIA Inc. indica la conveniencia de no dilatar indebidamente un enfoque en fases.

Un interrogante crítico siempre será si una Autoridad Central de Ingresos recibirá alguna vez el máximo grado de autonomía del Gobierno Central y, en el caso particular de Barbados, la medida que el Gobierno estaría dispuesto a considerar aceptable. La decisión final estará informada por las diversas consideraciones y riesgos detallados más arriba al ponderar a estos contra los beneficios potenciales a obtener.

Consideramos que la Autoridad Central de Ingresos debe ser administrada por una Junta responsable de:

- monitorear el desempeño de la Autoridad y su efectividad en el cumplimiento de su mandato;
- asesorar al Ministro en cuestiones de política de ingresos;
- garantizar el uso prudente de los recursos de la Autoridad;
- garantizar que los ingresos recaudados se paguen al Fondo Consolidado de manera eficiente y oportuna; y
- garantizar la información oportuna y exacta de las operaciones de la Autoridad Central de Ingresos al Ministro y demás partes interesadas.

Se propone además que la organización se estructure según líneas funcionales.

La estructuración del organismo según líneas funcionales es ventajosa en la medida que:

- se utilice un método lógico, sencillo y comprobado a lo largo del tiempo;
- utilice eficientemente las habilidades especializadas; y
- establezca una responsabilidad gerencial clara para las tareas/funciones específicas.

10. AUTORIDAD DE LA AUTORIDAD CENTRAL DE INGRESOS

La Autoridad Central de Ingresos actuaría como el agente principal del Estado en la recaudación de sus ingresos bajo la siguiente legislación:

- La Ley del Impuesto a la Renta.
- La Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- La Ley de Aduanas.
- La Ley de Gravámenes Medioambientales.
- La Ley de Impuestos al Consumo.
- La Ley de Promoción de las Exportaciones.
- La Ley de Impuestos Territoriales.
- La Ley sobre Tránsito Vial.
- Cualquier otra ley instruida o autorizada por el Ministro en forma eventual.

La Autoridad Central de Ingresos, por lo tanto, tendría la facultad de aplicar y llevar a cabo las funciones de recaudación que actualmente residen en las distintas dependencias de ingresos.

A modo de conclusión, diré que no existe un camino sencillo para la implementación de iniciativas de reforma ya que, además de las cuestiones destacadas anteriormente, se enfrentan varios obstáculos adicionales. En la práctica no resulta sencillo coordinar los esfuerzos y aportes de múltiples organismos, especialmente cuando dichos organismos se encuadran en distintas carteras ministeriales que pueden tener conflictos de prioridades entre sí. Existe un temor real de que las personas pierdan su identidad en el organismo fusionado, lo que puede llevar a respuestas lentas y bajos niveles de cooperación. Deberá lidiarse con el tema de la voluntad y la oportunidad política, por lo que es necesario contar con la aceptación política desde un estadio temprano. Por sobre todo, existe el temor al cambio y el camino a lo desconocido que este implica.

TEMA 1

LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Jennie Granger
Segunda Comisionada
Oficina de Tributación
(Australia)

SUMARIO: Resumen. - . La Oficina de tributación de Australia hasta hoy.–
II. Cómo trabajamos. – III. Cómo cumplimos. – IV. Conclusión.

RESUMEN

La Oficina de Tributación de Australia (en adelante, la Oficina de Tributación) sufrió cambios significativos desde su creación en 1910 en cuanto a su rol, su estructura y la forma de interacción con los clientes, como así también respecto de su rendición de cuentas al gobierno.

A lo largo del tiempo, la economía australiana pasó de ser agraria rural a estar impulsada por un auge de la minería y la construcción en la década de 1960, para luego dar paso a un crecimiento de la industria de los servicios en la década de 1990. El advenimiento de la era de la tecnología de la información, la invención de la computadora personal, y el nacimiento de la Internet fueron todos factores que influyeron en los cambios de la estrategia y dirección de nuestro trabajo, así como en la definición de cómo nos estructurábamos para satisfacer mejor esos nuevos desafíos.

En el mismo lapso, la Oficina de Tributación creció: de ser una mera recaudadora del impuesto territorial en 1910 pasó a ser en la actualidad el principal ente de recaudación de ingresos públicos de Australia. Nuestro papel y nuestra función evolucionaron y continuarán haciéndolo. Por ejemplo, fue recién en 1942 que la Oficina Federal de Tributación tomó a su cargo el impuesto estadual a la renta y que se implementó un impuesto a la renta uniforme. En la década de 1980, con la introducción de la autodeterminación, comenzó un cambio profundo en la estrategia de negocios respecto de la gestión de riesgos. En la década de 1990, la Oficina de Tributación evolucionó desde su condición de organización regional descentralizada a su nueva condición de órgano gubernamental nacional, con más de 22.000 empleados.

Se incrementó la rendición de cuentas de la Oficina de Tributación al Gobierno y a la comunidad, en particular desde la década de 1990 mediante la reforma legislativa de la Administración Pública Australiana. Esto condujo a nuevos cambios en nuestra estructura respecto de la dependencia del Gobierno y marcó

el comienzo de la formulación de un nuevo rol y dirección para el Comisario para dejar de ser Administrador y pasar a ser Máximo Funcionario Ejecutivo (CEO).

El entorno en el que operamos continúa cambiando, a veces a diario. En la actualidad, los ingresos públicos enfrentan riesgos provenientes de la economía transnacional en la que operamos. El incremento de la actividad económica global continúa desafiando nuestra actividad así como las habilidades principales que necesita nuestro personal. La expansión de la Internet y la profundidad de la penetración tecnológica continúan incrementando las expectativas de la comunidad respecto de las nuevas posibilidades.

Para hacer frente a estos nuevos riesgos y desafíos, resulta crítico que nuestra estructura permanezca flexible y tenga capacidad de respuesta. Nuestra más reciente adaptación estructural implica el refinamiento y la reorganización continuos de nuestra organización con el objetivo de producir resultados de negocios hoy, al tiempo que nuestro programa para el cambio realiza una reingeniería de nuestro negocio para hacerlo sustentable al mediano plazo. El enfoque hacia nuestras empresas y clientes también debe ser flexible para permitirnos continuar cumpliendo con los resultados y compromisos que se reflejan en el Programa de Cumplimiento. Es cada vez más importante realizar consultas sobre los nuevos sistemas con clientes y partes interesadas. Por ello, nuestro Comisario adoptó las tres C de la *Consulta, la Colaboración y el Co-diseño* como la piedra angular de nuestro enfoque de negocios. Estos tres elementos son cruciales a la hora de “Escuchar a la Comunidad” y están contribuyendo a delinear nuestro programa para el cambio, que constituye otra de las maneras en las que la Oficina de Tributación se adapta, estructural y operativamente, al entorno de negocios en constante evolución.

I. LA OFICINA DE TRIBUTACIÓN DE AUSTRALIA HOY

La Oficina de Tributación ha crecido mucho desde los tiempos en que consistía en 12 empleados que trabajaban para el Departamento del Tesoro hace casi 97 años. En aquel momento, su rol era el de recaudadora de los impuestos territoriales que financiaban las pensiones de la Mancomunidad.

Hoy somos el principal organismo de recaudación de ingresos públicos de Australia, y operamos como ente autónomo dentro de la cartera del Tesoro. Estamos entre los organismos más grandes del sector público y, por cierto, de Australia. Empleamos a más de 22.000 personas ubicadas en más de 60 oficinas a lo largo y ancho de Australia.

La tributación es el precio que pagamos como comunidad por vivir en una sociedad civilizada. Nosotros creemos que la Oficina de Tributación tiene un papel importante en el desarrollo de una mejor comunidad, y nos hemos comprometido con el gobierno para delinear y administrar de manera efectiva los sistemas administrativos que dan soporte y financian a los servicios que ofrecemos a los australianos.

Si bien nuestra función primordial es la recaudación de ingresos, también somos un mecanismo de aplicación que efectiviza la política social y económica. En la actualidad, no es poco común que otras carteras gubernamentales tomen al régimen tributario como uno de los mecanismos para la ejecución de su política.

Recaudamos alrededor de A\$230 mil millones, lo que representa aproximadamente el 90% del total de ingresos del gobierno australiano, incluyendo unos A\$35 mil millones en concepto del impuesto sobre los bienes y servicios (GST, según su sigla en inglés), que se distribuye a los gobiernos estatales y territoriales de Australia. También somos el segundo pagador en importancia de las transferencias y pagos del gobierno a la comunidad – más de A\$7,5 mil millones por año (por ejemplo, en asignaciones por combustible, pagos de asistencia familiar y aportes a ahorros de jubilación).

Actualmente administramos:

- El impuesto a la renta (incluso retenciones y cuotas del sistema “pay as you go” -PAYG, según su sigla en inglés -, el impuesto a las ganancias de capital y el impuesto a los beneficios laborales adicionales),
- El impuesto a los bienes y servicios,
- Impuestos al consumo,
- Asignaciones para combustible y esquemas de beneficios,
- Pensiones (ahorros de jubilación obligatorios de los empleados),
- Financiación de la educación superior (conjuntamente con otros organismos),
- El Número de Empresa Australiana y el Registro de Sociedades Australianas,
- La Oficina de Valoración Australiana,
- La Autoridad de Asignaciones para el Desarrollo, y
- El Esquema de Compensaciones Impositivas sobre los Empréstitos para Infraestructura.

La Oficina de Tributación tiene relación con la mayoría de los miembros de la comunidad australiana. Tenemos más de 11 millones de contribuyentes personas físicas y 2,5 millones de sociedades, organizaciones sin fines de lucro y organismos gubernamentales afectados directamente por la tributación. Una característica importante de nuestro sistema son los profesionales tributarios, quienes tienen un papel muy importante y constituyen una relación clave; representan a alrededor del 74% de las personas físicas y a más del 95% de las sociedades en lo atinente al impuesto a la renta.

La comunidad espera que nosotros administremos el régimen tributario de manera justa, y nosotros nos hemos comprometido a hacerlo. Nuestro enfoque es el de ayudar y respaldar a la mayoría que desea actuar correctamente haciendo que sus interacciones con nosotros sean lo más económicas y sencillas posible. Para aquellos que no desean actuar correctamente, apuntamos a identificar e intervenir rápidamente al diferenciar nuestro enfoque según sus circunstancias personales y nuestra capacidad de influir sobre su comportamiento.

Para hacerlo, adaptamos nuestros enfoques de cumplimiento permanentemente para ajustarlos a los riesgos prioritarios, al tiempo que invertimos en forma continua en innovaciones que mejoren nuestros servicios, productos y procesos.

Tenemos un sólido historial de apertura y transparencia acerca de lo que hacemos y cómo lo hacemos. Creemos que es muy importante responder por nuestros resultados en este sentido de modo de sustentar la confianza

depositada en nosotros por la comunidad y el gobierno. Esto también es importante para lograr influir sobre el comportamiento de los contribuyentes, que deben percibir que estamos, y saber cuáles son nuestras preocupaciones y qué es lo que atraerá nuestra atención.

¿Cuán eficaz es este enfoque?

Algunos de los resultados clave según nuestra Memoria Anual 2005-06 son:

- Superación de los pronósticos de ingresos por cuarto año consecutivo
- Implementación de alrededor de 100 nuevas medidas de política
- Reducción de la deuda a cobrar como porcentaje de los ingresos de 4,47% a 4,40%
- Una varianza informada en el presupuesto operativo definitivo del 0,3% (menos de lo presupuestado)
- El trato justo, razonable y personal hacia el contribuyente se señalaron como fortalezas clave, aunque debemos mejorar nuestra comunicación escrita, según lo identificó una investigación independiente respecto de nuestra Carta al Contribuyente
- El 77% de las sociedades y personas físicas que tratan con nosotros están satisfechos con el profesionalismo de nuestra gente, y
- Mejores niveles de satisfacción de los agentes impositivos con nuestros servicios (más del 80% opina que es sencillo tratar con nosotros).

Algunas de nuestras interacciones con la comunidad durante dicho año incluyeron:

- Tomar casi 11 millones de llamadas telefónicas
- Registrar 87 millones de visitas a nuestro portal Web
- Tramitar declaraciones de alrededor de 11 millones de contribuyentes personas físicas
- 11,6 millones de accesos al portal del agente impositivo, dando soporte a 3 millones de transacciones
- 1,2 millones de accesos al portal para empresas, dando soporte a 400.000 transacciones
- Tramitar más del 90% de las declaraciones de actividad presentadas online a través de los portales, con reembolsos realizados a través del sistema bancario en 24 horas
- Más de 1,6 millones de contribuyentes personas físicas presentaron sus declaraciones impositivas online mediante nuestro sistema de *eTax*
- Manejo de más de 490.000 consultas generales a través de nuestras 21 oficinas a la calle y ayuda en la resolución de otros 260.000 problemas más complejos, y
- Realización de más de 1,5 millones de actividades de inspección o auditoría.

Si bien este cuadro es positivo, en nuestra Evaluación del Estado del Sistema publicada para el mismo ejercicio financiero, nombramos tres áreas que debemos atender:

- Nuestras capacidades, en particular los sistemas de tecnología de la información que van envejeciendo, y la necesidad de desarrollar capacidades en la profesión impositiva
- Nuestra capacidad de detectar y abordar los riesgos más rápidamente, y
- Construir nuevos niveles de sustentación para el futuro.

La trayectoria de la Oficina de Tributación desde 1910 hasta hoy

La Oficina de Tributación actual fue delineada por los cambios que atravesó la economía australiana, desde su base agraria rural al término del siglo pasado, a la minería y la construcción durante la parte central del siglo y, en la década de 1990, el crecimiento de la industria de los servicios. Es también una historia de transformación de una colonia penal a una comunidad multicultural vibrante a través de la migración planificada. Con el 43% de la población nacida en el exterior o con al menos uno de sus padres nacidos en el exterior, y con unos 200 idiomas entre nosotros, tenemos una de las poblaciones más cosmopolitas del mundo. En la economía basada en el conocimiento que caracteriza a este milenio, el multiculturalismo de Australia es un recurso sumamente valioso que nos ayuda a forjar vínculos con el resto del mundo.

Australia tiene una población reducida en un territorio vasto. Somos la isla de mayor tamaño y el continente más pequeño del mundo al mismo tiempo, y las distancias entre virtualmente cualquier par de puntos son extensas. No sorprende, por lo tanto, que hayamos acogido con entusiasmo la era de la tecnología. Esta abrió el país y el mundo, posibilitando un nuevo nivel de relaciones. Cambió y continúa cambiando la naturaleza de nuestra forma de hacer negocios como así también con quiénes los hacemos. Por ejemplo, el advenimiento de la Internet vio el surgimiento de la Empresa desde el Hogar, y el auge de las propiedades en la primera parte de este siglo dio origen a una nueva clase de contribuyente - “mamá y papá inversor”.

Las plataformas política y legislativa también contribuyeron a darle forma a la Oficina de Tributación. La más profunda de estas modificaciones fue la introducción de la auto determinación en la década de 1980, seguida por una reestructuración importante de la base de ingresos en el cambio de siglo.

El régimen impositivo actual de Australia depende de la autodeterminación por parte de los contribuyentes. La introducción de la autodeterminación requirió un cambio fundamental en nuestra estrategia de negocios, que debió basarse en la gestión de riesgos. Esto representó el primer tramo de un camino desde una organización administrada regionalmente y organizada por funciones hacia una empresa nacional focalizada en la gestión de las relaciones por trabajadores del conocimiento respaldados por sistemas sofisticados.

Los desafíos y oportunidades se incrementaron en 2000, con la introducción de nuevas reformas fiscales drásticas, lo que condujo a:

- Una reestructuración importante de la base de ingresos de la comunidad mediante la introducción del impuesto a los bienes y servicios combinada con reducidas alícuotas del impuesto a la renta y beneficios familiares más elevados (algunos de los cuales se pagan a través del sistema impositivo)
- Mejoramiento significativo de la forma de pago de los impuestos a raíz de la implementación del sistema PAYG (“Pay As You Go”) para el pago de cuotas y las retenciones impositivas, y
- La introducción de la primera etapa de un sistema de asesoramiento oral vinculante para los contribuyentes individuales con compromisos fiscales sencillos y consultas simples.

Estas modificaciones conllevaron una gran expansión de nuestro negocio ya que los nuevos impuestos ahora representan una porción significativa de nuestro trabajo y una relación con un segundo nivel de gobierno (estado y territorios) mediante el impuesto a los bienes y servicios. También trajeron aparejada una necesidad urgente de optimizar nuestras operaciones para dar respuesta a la frustración de la comunidad y la profesión fiscal respecto de la incapacidad de nuestros servicios y sistemas para manejar los volúmenes de trabajo nuevos, u operar armoniosamente y de manera personalizada.

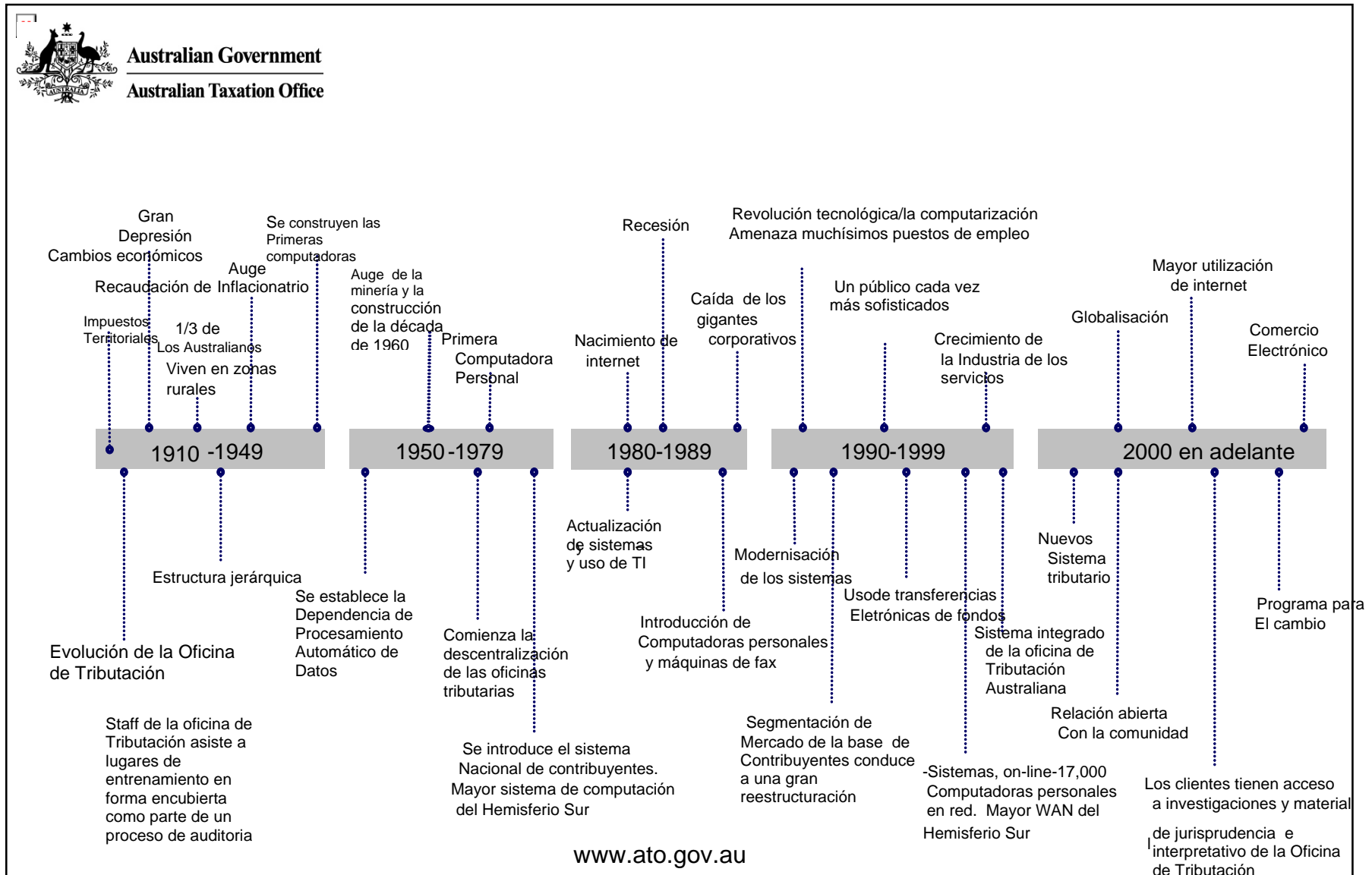
Las reformas de la Administración Pública australiana también influyeron sobre la nueva configuración de nuestro trabajo. La promulgación de la *Ley de Gestión Financiera y Rendición de Cuentas* en 1997 incrementó nuestras obligaciones de rendición de cuentas y de información al hacer responsable al Máximo Funcionario Ejecutivo (nuestro Comisario) del gasto “eficiente, efectivo y ético de los dineros públicos”.

Esto reflejaba las nuevas expectativas del gobierno. Actualmente, se espera que las organizaciones de la gestión pública gestionen su negocio según principios empresariales y se las responsabiliza por ello. Nuestros resultados se valoran para luego determinar nuestra financiación en forma acorde. Se espera que demostremos mejoras de productividad y que podamos medir el rendimiento, la calidad y el costo.

En 1999, la introducción de la *Ley de la Administración Pública* otorgó más poderes a los Jefes de Dependencias para la administración de su personal y la introducción de Convenios de Dependencias – asignaciones por convenios colectivos que rigen la remuneración y condiciones de trabajo del personal de cada dependencia. En la actualidad, en la Oficina de Tributación los aumentos de sueldos están vinculados a las mejoras de productividad y, si estas se alcanzan, están disponibles para todos nuestros empleados.

Estos cambios significan que debemos rendir cuentas por nuestro trabajo y nuestros gastos, y que nos comprometemos a lograr resultados y productos en todos los niveles de la organización. En nuestra Memoria Anual al Parlamento informamos logros significativos, lo que también está disponible públicamente.

Historia de la Oficina de Tributación desde 1919 a la fecha



II. CÓMO TRABAJAMOS

Nuestra Declaración Estratégica fija el Marco

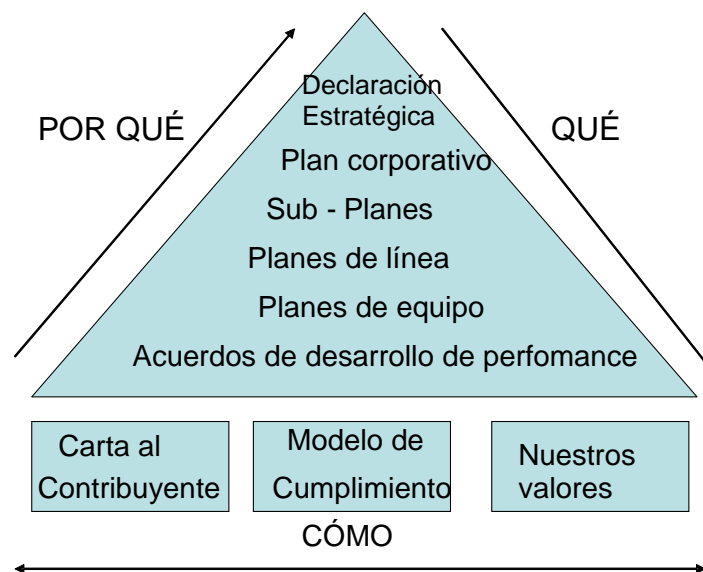
Para cumplir con sus obligaciones frente al gobierno y la sociedad, la Oficina de Tributación planifica según un enfoque estratégico. Nosotros consideramos que “la planificación estratégica” produce decisiones fundamentales y acciones que conforman y orientan el rumbo estratégico de la organización.

Nuestra Declaración Estratégica fija el rumbo y el marco para todas nuestras estrategias y modalidades de trabajo. Incluye una declaración de nuestra intención de negocios, la que coloca al resultado buscado en un contexto de negocios. Su texto literal es:

‘Optimizar el cumplimiento voluntario y realizar pagos dispuestos por ley de manera tal de obtener la confianza de la comunidad.’

Propone una visión de más largo plazo que también reseña los desafíos que enfrentamos al buscar el logro de nuestra intención de negocios. La Declaración Estratégica enfatiza que la Oficina de Tributación no cuenta (ni jamás contará) con los recursos necesarios para perseguir hasta el último dólar de ingresos. Debemos realizar elecciones inteligentes respecto de qué y dónde aplicar los recursos disponibles de manera optimizada. Esta filosofía descende a través de nuestro proceso de planificación corporativa e influye la forma en que llevamos a cabo todas nuestras actividades al administrar los sistemas de ingresos y demás sistemas.

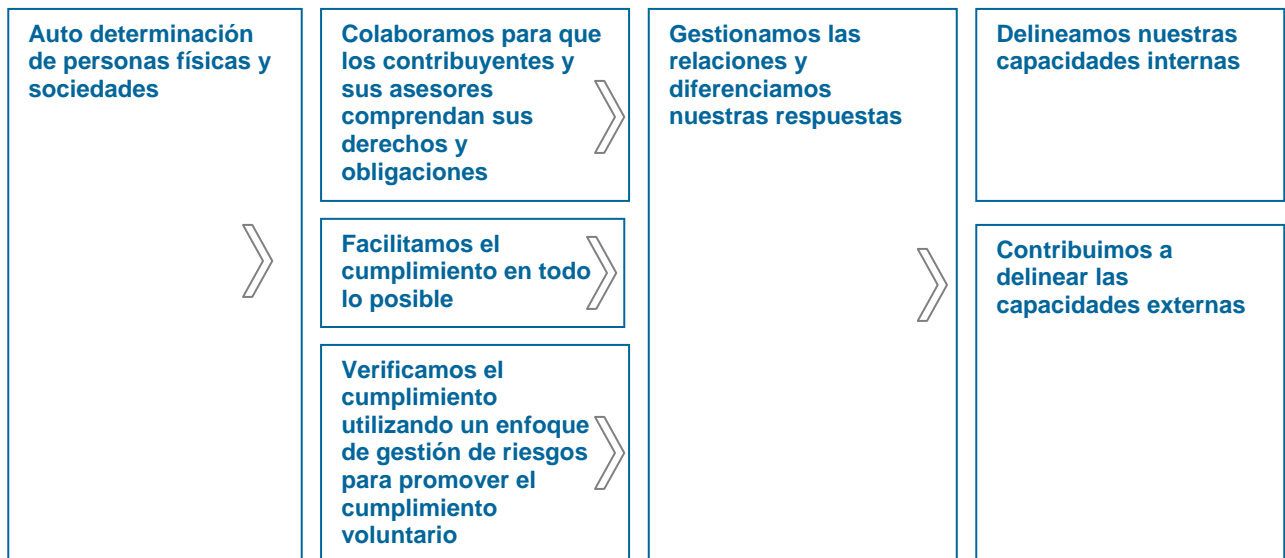
Los componentes de nuestra visión estratégica con foco operativo in



III. CÓMO CUMPLIMOS

Nuestro Modelo de Negocios

Nuestro modelo de negocios demuestra en un sentido más operativo cómo cumplimos con nuestra intención de negocios.



En el régimen australiano, el depender de la autodeterminación de los contribuyentes respecto de sus obligaciones tributarias define el contexto para nuestro enfoque de gestión de riesgos. Creemos que una administración de ingresos efectiva se logra de manera óptima:

- Al apoyar a la gente para hacer lo correcto, y
- Concentrar las inspecciones en los casos en los que existe un mayor riesgo de que la gente no haga lo correcto, ya sea intencionalmente o no.

Este razonamiento conduce a los componentes clave de nuestro enfoque, que está enmarcado en dos objetivos gemelos:

- Facilitar el cumplimiento en todo lo posible, y
- Verificar el cumplimiento utilizando un enfoque de gestión de riesgos.

En el reconocimiento de que hay muchos participantes distintos en el régimen de ingresos y que los distintos contribuyentes adoptan distintas posturas respecto del cumplimiento con sus obligaciones, estos enfoques clave están superpuestos con la necesidad de 'administrar las relaciones y diferenciar de manera acorde'.

Los componentes finales del modelo de negocios reconocen que el cumplimiento en última instancia depende de las capacidades de seres humanos y que desarrollar capacidades es un elemento clave para una administración de ingresos efectiva. Esto es cierto de nuestro

personal y también de otros que desempeñan un papel significativo en la administración de nuestro sistema de ingresos. Nuestro modelo reconoce que somos parte de un sistema comunitario, y que los cambios que nosotros hagamos pueden tener impactos profundos sobre otros participantes de dicho sistema. Por lo tanto, reconocemos nuestro rol de apoyo a las personas y empresas que contribuyen a la operatoria efectiva del sistema de ingresos, entre ellos los agentes impositivos, contadores, asesores y desarrolladores de software. Esto extiende nuestras obligaciones de servicio más allá del concepto tradicional del servicio a los contribuyentes (y sus representantes).

Apoyo al modelo

La Oficina de Tributación se vale de tres herramientas para guiar su operatoria del modelo de negocios y el cumplimiento con la intención de negocios. Se trata de la Carta al Contribuyente, el Modelo de Cumplimiento y nuestros valores.

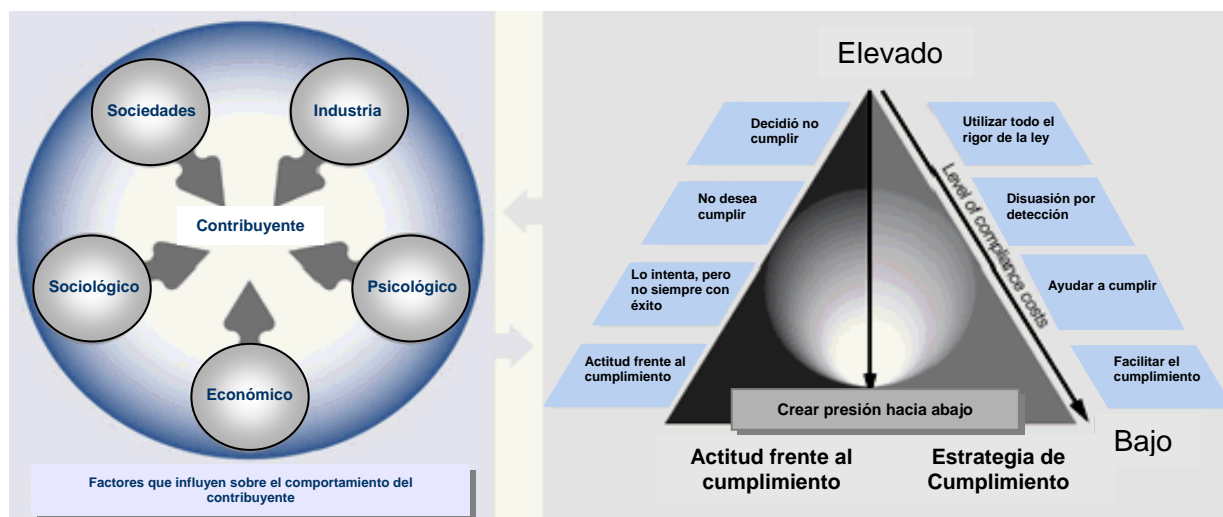
La Carta al Contribuyente



La Carta al Contribuyente reseña los derechos y obligaciones de los contribuyentes según la ley, así como las normas que pueden esperar de nosotros. Tiene que ver con ser justos, abiertos y rendir cuentas en nuestro trato con los contribuyentes dentro del marco legal. Rige la forma en que nos comportamos hacia la comunidad y lo que la comunidad puede esperar de nosotros.

Sin embargo, hay diferencias en la forma en que la Carta al Contribuyente se traduce en nuestras acciones dependiendo del comportamiento y circunstancias individuales del contribuyente. Aquí es donde entra en juego el Modelo de Cumplimiento.

El Modelo de Cumplimiento



El Modelo de Cumplimiento nos proporciona una estructura para comprender mejor los factores y actitudes que motivan tanto el cumplimiento como el incumplimiento. Tiene que ver con nuestro reconocimiento de que los contribuyentes no son todos iguales y que sus circunstancias pueden cambiar. Nos permite comprender mejor por qué los contribuyentes no están cumpliendo para que podamos desarrollar respuestas apropiadas y proporcionadas. Por ende, nos ayuda a comprender los factores que influyen sobre los distintos comportamientos de cumplimiento y escoger la intervención más apropiada para cada circunstancia.

Nuestros Valores

Nuestros valores, basados en los valores de la Administración Pública australiana, reflejan nuestra cultura organizativa. Comprometemos una cantidad de recursos significativa para asegurar que nuestra actuación se ciña a los valores de:

- Ser justos y profesionales
- Aplicar el estado de derecho porque provee seguridad, reparación y certeza a los contribuyentes
- Apoyar a los contribuyentes que desean hacer lo correcto (y ser justos pero firmes con aquéllos que no)
- Estar dispuestos a trabajar en consulta o colaboración y co-diseñar
- Ser abiertos y responsabilizarse por los resultados
- Dar respuesta a los desafíos y oportunidades, y
- Cooperar y trabajar con otros, entre ellos otros organismos y administraciones tributarias.

A partir de la investigación con la comunidad, también hemos refinado nuestra comprensión acerca de cómo debemos diferenciar nuestro propio comportamiento en nuestras comunicaciones, productos y servicios para inducir el comportamiento que deseamos. Esta investigación condujo a la identificación y desarrollo de cuatro "personajes" según los cuales operamos. Están integrados en nuestra gestión de marca como:

- Autoridad reconocida en materia legal
- Asesor e instructor profesional, que garantiza que la gente cuente con la información y apoyo necesarios para cumplir con las obligaciones que los alcanzan por ley
- Firme guardián del cumplimiento de la ley, y
- Un administrador justo que toma en cuenta las circunstancias de las personas frente al cumplimiento de sus obligaciones.

Adaptación Permanente de Nuestra Estructura para Cumplir con Nuestra Estrategia de Negocios

El enfoque de la Oficina de Tributación frente a la estructura organizativa es que debe adaptarse, refinarse u optimizarse en forma permanente y según resulte necesario para cumplir con las necesidades estratégicas en la efectiva administración del régimen de ingresos.

La última modificación a nuestra estructura surgió de la reformulación de nuestra base de ingresos en el año 2000, cuando enfrentamos algunos desafíos muy significativos. Necesitábamos desarrollar un enfoque integrado para la conducción de nuestro negocio ampliado y aprovechar las sinergias potenciales. Al mismo tiempo, había una necesidad urgente de ocuparse de los retrasos en el trabajo de tramitación y los deficientes niveles de servicio ocasionados por las mayores cargas de trabajo, al tiempo que se emprendía una drástica reingeniería del negocio para lograr el máximo beneficio de la reforma y equipar a la Oficina de Tributación de manera de satisfacer las expectativas crecientes de la comunidad en términos de interacciones más personalizadas y económicas.

Además, habíamos crecido al punto de superar nuestras estructuras organizativas. El Comisario necesitaba liberarse para poder concentrarse en el desarrollo de un futuro sustentable y la gestión de las relaciones con las partes interesadas clave y la comunidad. Ya no resultaba práctico que hubiera Comisarios Adjuntos que dependieran directamente del Comisario. Desde el punto de vista operativo, el gran volumen de operaciones e interacciones de rutina indicaron la necesidad de que los centros de atención telefónica, la tramitación operativa y la recaudación de deudas se administraran en forma centralizada.

Al mismo tiempo, comenzamos a evolucionar nuestro modelo de negocios. Se comenzó a adaptar la forma de administrar la organización en apoyo al modelo emergente. En nuestro enfoque había tres elementos fundamentales:

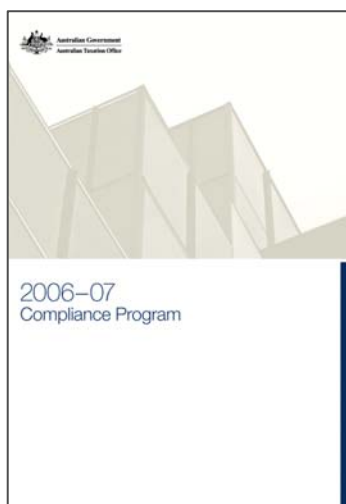
- El desarrollo y la publicación de dos programas clave
- La asignación de líderes ejecutivos para delinear la estrategia e impulsar el desempeño de las áreas clave, y
- La optimización de nuestros procesos de planificación, información y gobernabilidad.

El Anexo A muestra el marco de nuestra estructura actual.

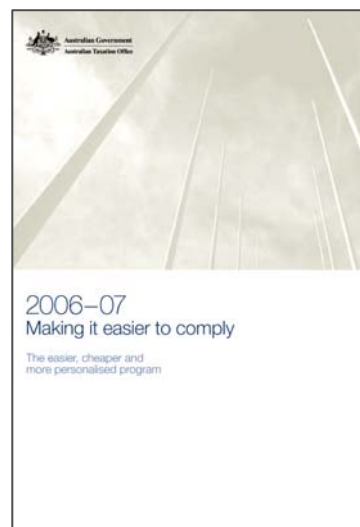
Publicación de Nuestro Compromiso con el Desempeño

Anunciar públicamente lo que se espera dar es una excelente manera de focalizar nuestra organización. Así, al comenzar nuestra más reciente modificación desarrollamos y publicamos dos programas complementarios para la comunidad y demás partes interesadas que reseñan lo que estamos haciendo para cumplir con los aspectos clave de nuestro modelo de negocios.

Alentar el cumplimiento voluntario



Construir un futuro sustentable



El Programa de Cumplimiento se centra en el mejoramiento del cumplimiento voluntario. Reseña, por cada segmento de la comunidad, los principales riesgos prioritarios, qué cosas llamarán nuestra atención y la combinación de actividades de asistencia e indagación que habremos de emprender para encararlas. Otras publicaciones de apoyo más detalladas, como nuestros cuadernillos para grandes empresas y el cuadernillo sobre paraísos fiscales, proveen aún más orientación, incluso respecto de las preguntas que deben hacerles los contribuyentes a sus asesores impositivos para evaluar su nivel de exposición a riesgo. Estos cuadernillos se desarrollan cada vez más en consulta con los profesionales impositivos y las partes interesadas. Nos ha conducido a rediseñar procesos y productos. Por ejemplo, hemos rediseñado interacciones clave con Grandes Empresas al introducir procesos de asesoramiento sumarios para los Directorios Corporativos y nuestros primeros Acuerdos Previos sobre Cumplimiento para las sociedades que desean tener mayor certidumbre.

El Programa Mayor Sencillez, Economía y Personalización reseña nuestro compromiso con el mejoramiento de la experiencia del cliente mediante nuestra inversión en tecnología y reingeniería de negocios. Enumera para cada año del programa las experiencias de servicio optimizadas que se le brindará a cada segmento de la comunidad y las mejoras de nuestros procesos. Estas experiencias se definieron en colaboración con miembros de la comunidad. El éxito se está midiendo no sólo en términos de la implementación del sistema sino también en cuanto a si se están logrando las experiencias mejoradas. Estamos financiando el programa a partir de los presupuestos existentes y hemos apartado los fondos para garantizar el equilibrio correcto entre el “deber de cumplir aquí y ahora” y la inversión en sustentabilidad para el largo plazo.

Estas dos iniciativas surgieron a partir del trabajo en estrecha colaboración con clientes y la disposición a ser abiertos, transparentes y dar respuesta a sus necesidades cambiantes. Reflejan nuestro compromiso con el cambio para posicionar a la organización de manera de satisfacer las necesidades clave y las cambiantes en cuanto a lo que se espera de nuestra organización. Es importante notar que además fijan el contexto y un foco para nuestro personal, e movilizan hacia la integración y la coherencia de nuestras actividades.

Impulso de Nuestro Foco Estratégico por parte de Nuestros Líderes Ejecutivos

El liderazgo de nivel superior de la Oficina de Tributación está constituido por el Comisario, apoyado por tres Comisarios Adjuntos. Estos cargos tienen un mandato de siete años y son designados por el Gobernador General de Australia. Esto difiere en gran medida de los procesos de designación característicos de los líderes de los organismos de la administración pública australiana. La autoridad para determinar la existencia de la Oficina de Tributación, su estructura, sus empleados y sus funciones surge de las facultades conferidas al Comisario. Esto conlleva el inherente liderazgo, roles y responsabilidades gerenciales.

Con anterioridad a las últimas modificaciones, todas las divisiones operativas eran dirigidas por los Comisarios Adjuntos, quienes dependían directamente del Comisario. Este grupo se había ampliado a más de 30 Comisarios Adjuntos, lo que le restaba mucho tiempo al Comisario para dedicarse a la estrategia y las relaciones. Los Comisarios Adjuntos tenían funciones de cartera.

En el marco actual, todos los miembros del Ejecutivo son líderes clave e influyen sobre la organización, además de desempeñar papeles activos en las operaciones y decisiones diarias. Nuestro equipo Ejecutivo se amplió de cuatro a seis. Incluye al Comisario, los tres Comisarios Adjuntos y dos nuevos puestos de Máximo Funcionario Operativo y Primer Comisario Asistente para Personal y Lugar.

Al implementar esta última evolución, en lugar de abolir divisiones existentes en la organización, optamos por agrupar divisiones en áreas clave de foco y “adaptar a medida que aprendemos”. Los agrupamientos, llamados ‘sub-planes’, se redefinieron y las funciones se racionalizaron o reconfiguraron según las necesidades a lo largo del tiempo.

Los seis sub-planes son:

- **Cumplimiento** dirigido por el Comisario Adjunto a cargo de Cumplimiento. Se responsabiliza por el desarrollo del Programa de Cumplimiento y lleva a cabo muchas de sus actividades (por ejemplo, marketing, educación, evaluación de riesgos, fiscalización e investigación). Dentro del sub-plan, está organizado en torno a una combinación de productos de ingresos (por ejemplo, el impuesto a los bienes y servicios, impuestos al consumo), mercados (por ejemplo, grandes empresas, pequeñas y medianas empresas, micro empresas, personas físicas).
- **Mayor sencillez, economía y personalización** dirigido por el Comisario Adjunto a cargo del Programa de Mayor Sencillez, Economía y Personalización. Responsable por el desarrollo y conducción del programa del mismo nombre. Está a cargo de liderar el trabajo de reingeniería y transformación de nuestros sistemas y procesos de negocios para facilitar, abaratar y personalizar más la experiencia del contribuyente.
- **Operaciones** dirigido por el Máximo Funcionario Operativo. Representa las actividades de procesamiento de gran volumen tales como inscripciones de contribuyentes, contabilidad, recaudación de deuda y contacto con los clientes.
- **Asuntos legales** dirigido por el Comisario Adjunto para asuntos legales. Garantiza que adoptemos un enfoque profesional respecto de la implementación y aplicación de la ley, la determinación de nuestra posición sobre cuestiones técnicas, el aporte al diseño de la ley y la nueva legislación fiscal, y la gestión de relaciones con el gobierno y con examinadores externos.

- **Personal y lugar** dirigido por el Primer Comisario Asistente para Personal y Lugar. Se ocupa de la gestión de la fuerza de trabajo y el desarrollo de habilidades, alojamiento y demás servicios de soporte para el presente y el futuro.
- **Tecnología de la Información** dirigido por el Comisario Adjunto para el Cambio. Representa el soporte interno focalizado provisto a otros sub-planes para el diseño e implementación de la tecnología de la información.

Cada Ejecutivo a cargo de un Sub-Plan se centra en objetivos y riesgos comunes, que a menudo dieron lugar al desarrollo de estrategias abarcativas de varias divisiones para reducir la duplicación. El proceso de planificación y presupuesto está diseñado de manera tal que los temas de importancia estratégica se eleven al Ejecutivo de la Oficina de Tributación. Los cambios introducidos a lo largo del año que afectan los resultados o productos previstos según el plan, y los que tienen un impacto en varios sub-planes, requieren la aprobación de un Ejecutivo de la Oficina de Tributación, mientras que los sub-planes pueden aprobar las variaciones de menor importancia.

Procesos de planificación, información y aseguramiento optimizados

Para impulsar el logro general de nuestro modelo de negocios, se redefinieron nuestros procesos de planificación, información y gobernabilidad. Nuestra intención fue alcanzar nuevos niveles de rigor en la administración de nuestra organización y asegurar que nuestros riesgos, estrategias y performance tengan sentido desde distintos puntos de vista. Esto incluye un fuerte liderazgo ejecutivo y una sólida integración de nuestras actividades.

El Ejecutivo de la Oficina de Tributación

El Ejecutivo de la Oficina de Tributación brinda el liderazgo ejecutivo. Su rol es:

- Fijar el rumbo estratégico,
- Posicionar a la Oficina de Tributación de modo de satisfacer las crecientes expectativas de la comunidad y mejorar la eficiencia y sustentabilidad de las operaciones,
- Determinar los recursos para el cumplimiento con el rumbo y el plan,
- Examinar el cumplimiento e iniciar acciones correctivas,
- Garantizar el cumplimiento con los marcos legal y ético, y
- Actuar como Comité Directivo del Programa para el Cambio.

Gobernabilidad primaria y coordinación

Para contribuir a que tengamos una visión más holística del régimen de ingresos, hemos desarrollado una serie de “lentes” distintos para la evaluación de los riesgos, la planificación y la información. Actualmente, miramos nuestro negocio a través de por lo menos tres “lentes”:

- Los segmentos de mercado (grandes empresas, pequeñas y medianas empresas, micro empresas, personas físicas, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones gubernamentales)
- Nuestros productos de ingresos (impuesto a la renta, impuesto a los bienes y servicios y pensiones), y
- Nuestra capacidad de realizar el trabajo (por ejemplo, a través del asesoramiento, el contacto con los clientes y el cumplimiento activo).

La visión por segmentos de mercado nos ayuda a tomar un punto de vista en función de la comunidad y reconocer que los distintos grupos requieren distintas respuestas de nuestra parte (“por qué hacemos lo que hacemos de una forma determinada”). Aquí es donde miramos nuestras actividades desde el punto de vista de la comunidad.

La visión según los productos de ingresos nos ayuda a garantizar que las diversas partes del marco legislativo del régimen tributario estén funcionando efectivamente. La Oficina de Tributación responde frente al gobierno por la administración de ciertos productos de ingresos y el gobierno espera que podamos asesorarlo respecto de cómo están funcionando estos productos. El ángulo desde el cual miramos al tomar el punto de vista de los “productos de ingresos” es el de cómo diseñamos y administramos estos sistemas para el cliente.

La visión desde la capacidad nos ayuda a evaluar si contamos con los procesos y las habilidades correctos (“cuán bien hacemos lo que hacemos”). Nuestra estructura, nuestra gente y los procesos dan soporte a este enfoque.

En respaldo de todo ello, contamos con un marco de medición que contiene medidas de cantidad y calidad para los productos que se mapean según los resultados. El trabajo realizado para cada sub-plan se mapea contra el marco de medición para demostrarle el grado de cumplimiento con nuestros compromisos a la comunidad y al gobierno.

Una serie de comités tienen roles a lo ancho de la Oficina de Tributación en cuanto a la gobernabilidad y la coordinación. Incluyen el Foro de Diseño Corporativo con foco en el futuro y un Foro Plenario sobre Gobernabilidad trimestral que evalúa el desempeño.

Nuestro comité de auditoría tiene un rol de aseguramiento en la supervisión de nuestras actividades para garantizar que tengamos buenos controles. De igual importancia es nuestro Comité Asesor sobre Integridad, que brinda asesoramiento sobre la promoción y sustento de una cultura basada en la ética.

IV. CONCLUSIÓN

Si hay algo que con certeza nos vendrá “impuesto”, esto es que el contexto en el que operamos continuará cambiando y nos obligará a continuar evolucionando.

Ya en este momento, sabemos que las expectativas están cambiando, dado que:

- El uso de las PC acercan conocimientos e información a todas las personas, mientras que la Internet hace que otro país o información estén a sólo un click de distancia
- La economía global afecta lo que sucede tanto en los supermercados como en los campos australianos
- Los niveles educativo y de población están en ascenso, y
- Una población en envejecimiento genera demandas sobre los servicios sociales y la sociedad distintas de las de una población joven.

La capacidad, la estructura, los valores, la integridad, la gobernabilidad, la sustentabilidad, la gestión y las expectativas son tan sólo palabras a menos que realmente se las comprenda, se crea en ellas y se las implemente. Sin embargo, creemos que sólo podremos lograr nuestra aspiración y cumplir con nuestros compromisos si como organización comprendemos todos estos conceptos (y muchos más) – y la forma en que se encuadran.

Al reconocer esto, continuamos cambiando y evolucionando para adaptarnos a nuestro contexto, y sabemos que no podemos quedarnos quietos mientras el mundo continúa cambiando. No obstante, nuestros valores centrales no cambiarán. Consideramos que estamos en el camino correcto si logramos

“ser menos visibles ante aquellos que cumplen, y muy visibles ante aquellos que no cumplen.”

Nuestra experiencia nos enseñó que este es un trayecto de aprendizaje y desarrollo, y no un destino.

Aún estamos en camino

EL MARCO ORGANIZATIVO DE LA OFICINA DE TRIBUTACIÓN

EL EJECUTIVO

- Fijar el rumbo estratégico
- Posicionar a la oficina de tributación para satisfacer las mayores expectativas de la comunidad y mejorar la eficiencia y la sustentabilidad de las operaciones
- Determinar los recursos para cumplir con el rumbo y el plan
- Examinar el cumplimiento e iniciar acciones correctivas
- Garantizar el cumplimiento con los marcos legal y ético
- Actuar como Comité Directivo del Programa para el Cambio

Ejecutivo del Programa para el Cambio	Ejecutivo de Cumplimiento	Ejecutivo de tecnología de la información	GOBERNABILIDAD PRIMARIA Y COORDINACIÓN
Subplan Mayor sencillez, economía y personalización	Subplan de Cumplimiento	Subplan de tecnología de la información	Comité de Auditoría
<p>Bajo la dirección del Comité de Dirección del Programa para el Cambio, desarrolla e implementa un programa de iniciativas para hacer que la experiencia de ingresos sea más sencilla, económica y personalizada, lo que incluye el reemplazo e integración de nuestros sistemas centrales. Trabaja con la comunidad y ejecutivos de otros subplanes para participar en el codiseño y la implementación</p>	<p>Lleva a cabo toda la gama de actividades de cumplimiento, desde la provisión de asesoramiento e información hasta el trabajo de cumplimiento activo. Gestiona la implementación del subplan de cumplimiento para abordar los riesgos y la efectividad y eficiencia de las estrategias. Continúa desarrollando el subplan haciendo hincapié en darle efecto al modelo de cumplimiento y la carta al contribuyente en las distintas actividades de cumplimiento, aprovechando sus bondades en todas las líneas de negocios y servicios</p>	<p>Administra la implementación del subplan de tecnología de la información. Continúa desarrollando el subplan para dar soporte a las iniciativas de mejoramiento generadas por otros ejecutivos y brindar una plataforma de diseño que dé un soporte efectivo a la Administración Tributaria</p>	<p>Supervisa las actividades de Auditoría Interna, los controles internos de la gestión de riesgos y la información financiera, la implementación de la Oficina Nacional Australiana de Implementación y las recomendaciones de Auditoría Interna.</p> <p>Foro Plenario sobre Gobernabilidad</p> <p>Reunión trimestral de ejecutivos para revisar el avance respecto del rumbo y el plan</p> <p>Comité Asesor sobre Integridad</p> <p>Brinda asesoramiento sobre la forma en que promovemos y damos apoyo a una cultura basada en la ética, cumpliendo los principios del código de conducta de la Administración Pública Australiana y la Carta al Contribuyente</p>

Ejecutivo de Asuntos Legales	Ejecutivo de Operaciones	Ejecutivo Personal y Lugar	
Subplan de Asuntos Legales	Subplan de Operaciones	Subplan Personal y Lugar	
<p>Asegura que la Oficina de Tributación tenga un enfoque altamente profesional frente a la implementación y aplicación de la ley.</p> <p>Determina en colaboración nuestra posición respecto de cuestiones técnicas de jurisprudencia y complejas..</p> <p>Coordina el aporte al diseño legal y la implementación de nuevas leyes tributarias.</p> <p>Gestiona relaciones con los Ministros y examinadores externos</p> <p>Desarrolla programas, procesos y procedimientos que incluyen estrategias de desarrollo de competencias para promover la excelencia en la toma de decisiones técnicas</p>	<p>Administra actividades de procesamiento tales como inscripciones, formularios y operaciones de pago y mantenimiento de cuentas, cobranza de deudas y el programa de presentaciones.</p> <p>Administra la implementación del Subplan de Operaciones.</p> <p>Continúa desarrollando el subplan haciendo hincapié en el mejoramiento de la eficiencia y la facilidad de operación para los contribuyentes y sus representantes</p>	<p>Administra la implementación del subplan Personal y Lugar.</p> <p>Continúa desarrollando el subplan para dar soporte a los subplanes de cumplimiento, operaciones, asuntos legales, el programa para el cambio y el subplan de tecnología de la información.</p> <p>Énfasis en la planificación de la fuerza de trabajo requerida para el cumplimiento actual y futuro.</p> <p>Desarrolla estrategias de competencias corporativas, entre ellas el desarrollo de habilidades para la movilidad profesional</p>	<p>Comité de Coordinación de Política Tributaria</p> <p>Foro conjunto de la Tesorería/Oficina de Tributación para gestionar la agenda de política tributaria</p> <p>Consulta y participación de la comunidad</p> <p>A través de comités consultivos, investigación, paneles técnicos y enfoques de co-diseño.</p> <p>Foro de diseño corporativo</p> <p>Revisar y contribuir al desarrollo de nuestros rumbos estratégicos y capacidades correspondientes.</p> <p>Comités/Foros de Dirección Corporativa</p> <p>Revisar e impulsar iniciativas y capacidades corporativas particulares (por ejemplo, el Foro de Implementación de Políticas y el Comité de Cuestiones Técnicas Prioritarias)</p>

GRADOS DE AUTONOMÍA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

Carolina Roca

Superintendente del Servicio de Administración Tributaria
Superintendencia de Administración Tributaria
(Guatemala)

SUMARIO: I. La importancia de la autonomía.- II. Marco conceptual. 2.1 Centralización. 2.2 Descentralización. - 2.3 Autonomía.- III. El caso de Guatemala.- 2.3.1 Grados de autonomía 3.1 Aspectos constitucionales.- 2.3.2 Tipos de autonomía.- 2.3.2.1 Autonomía financiera.- 2.3.2.2 Autonomía administrativa.- 2.3.2.3 Autonomía técnica.- 2.3.2.4 Autonomía jurídica.- 2.3.2.5 Autonomía política.- III. El caso de Guatemala.- 3.1 Aspectos constitucionales.- 3.2 Atributos para gozar de autonomía administrativa.- 3.3 Autonomía presupuestaria.- IV. La autonomía de la Superintendencia de Administración Tributaria.- 4.1 Autonomía administrativa.- 4.1.1. Nombramiento de autoridades.- 4.1.2 Administración del recurso humano.- 4.1.3 Definición de la estructura de la organización.- 4.2 Autonomía financiera.- 4.3 Autonomía técnica.- V. Riesgos y desventajas de la autonomía.- VI. Reflexiones finales.- VII. Bibliografía.

I. LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA

La autonomía es la facultad que tiene una Institución o Entidad para establecer y seguir sus propias normas de funcionamiento, elegir sus autoridades y funcionarios y administrarse a sí misma, dentro del marco de su normativa y competencia. El término se asocia ineludiblemente a las instituciones vinculadas con el Sector Público, por lo que se dice que una entidad autónoma es aquella que independientemente del nivel de gobierno en la que esté ubicada, puede autogobernarse y dictar sus propias normas.

En el ámbito territorial, la autonomía reviste especial importancia en los gobiernos municipales, lo cual permite acercar la toma de decisiones y ejecución de las mismas a los habitantes de las regiones que serán afectados. Cuando la transferencia de competencias y recursos se realiza en forma simultánea, la Institución o entidad queda obligada a asumir responsabilidades y decisiones para procurarse efectivamente sus recursos y administrarlos de manera eficiente. En el caso de las municipalidades, dicha situación garantiza que sus gobiernos, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan ejecutar las directrices necesarias para garantizar la disponibilidad efectiva de recursos para financiar las obras previstas.

En los países en los que la toma de decisiones gubernamentales está altamente influenciada por intereses políticos, e inclusive el cumplimiento de los compromisos adquiridos tiene un bajo nivel de credibilidad, existe un entorno favorable para la creación de agencias independientes de influencias políticas.

El clásico ejemplo de lo anterior es la independencia del Banco Central, que surge como respuesta a la preocupación de que el gobierno por razones electorales o por debilidades para financiar su presupuesto, pueda manipular la emisión de dinero y obstaculice el logro de los objetivos de las políticas monetarias.

La autonomía se torna especialmente relevante en las Instituciones con competencias altamente especializadas del Estado como lo son: la banca central, la supervisión bancaria, la educación superior, la seguridad social, las comisiones para la regulación de servicios públicos, el control gubernamental, los órganos electorales y la administración tributaria.

En los ejemplos anteriores, la autonomía de las instituciones ha sido establecida con el propósito de aislar a las instituciones de las presiones políticas partidistas y de los grupos de interés, evitando así las distorsiones en la toma de decisiones y en la instrumentación de las políticas.

En el caso particular de la Administración Tributaria, el propósito de la autonomía es sin duda, evitar que las acciones de la misma tengan un sesgo político partidario, toda vez que lo que le compete es hacer cumplir las normas tributarias y en algunos casos las aduaneras, las cuales deben estar alejadas de cualquier interés diferente a los fines mismos del Estado. Además, las administraciones tributarias pueden ser utilizadas como armas de terrorismo fiscal en contra de los adversarios políticos, la Prensa independiente o los críticos de los gobiernos de turno, lo cual debe evitarse por todos los medios posibles.

Una Administración Tributaria no autónoma será gravemente disfuncional, y las consecuencias de dicha situación pueden sentirse en todo el país. Derivado de ello, la autonomía de las administraciones tributarias se ha convertido en una útil herramienta para garantizar la obtención de los recursos para el financiamiento de los aparatos gubernamentales.

II. MARCO CONCEPTUAL

De acuerdo a los tipos de instituciones, existen diversos grados de libertad funcional, financiera y presupuestaria para el desarrollo de sus actividades.

2.1. Centralización

En el régimen de centralización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia escalonada, partiendo del órgano situado en el más alto grado hasta el órgano de menor categoría.

La principal característica del régimen centralizado es que el gobierno central mantiene el control real de las competencias y presupuestos de las instituciones,

por lo que ambas instancias dependen de la aprobación del Organismo Ejecutivo. En lo referido a la aprobación del presupuesto, los principales problemas surgen de la insuficiencia de las asignaciones programadas, lo cual influye directamente en la cuantía y la calidad de los servicios que prestan las agencias gubernamentales.

2.2. Descentralización

La Descentralización es el proceso por medio del cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y a algunas otras instituciones públicas, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales. Estas últimas son implementadas a través de políticas municipales y locales, que permiten una mayor participación de los ciudadanos.

En el caso de Guatemala, las leyes marco del proceso de descentralización son: la Ley General de Descentralización y su reglamento -Acuerdo Gubernativo 312-2002-; Ley de Consejos de Desarrollo y su reglamento –Acuerdo Gubernativo 461-2002- y el Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso).

2.3. Autonomía

La palabra “autonomía” proviene del griego auto, que significa mismo, y nomos, que indica norma o ley; esto es, regirse uno mismo por sus propias leyes. El diccionario de la Real Academia Española, define autonomía como: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Y presenta a la vez un segundo concepto que indica: “Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”.

Para efectos del presente análisis, la autonomía puede definirse como la capacidad de los gobiernos, instituciones y otras entidades de tomar sus decisiones en función de sus propios intereses por medio de la existencia de normativas y poderes propios, opuestos en consecuencia a toda dependencia y subordinación.

En Guatemala, existen diversas entidades que gozan de la calidad de autónomas, entre ellas: Las Municipalidades, La Universidad de San Carlos de Guatemala, El Comité Olímpico Guatemalteco, El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, La Corte de Constitucionalidad, La Escuela Nacional Central de Agricultura, el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Administración Tributaria.

2.3.1 Grados de Autonomía

Cuando hablamos de Autonomía, podemos distinguir algunos grados de la misma y que dependen de la independencia financiera y política. De esa forma, la Autonomía puede ser absoluta y relativa.

La autonomía es absoluta cuando la institución cuenta con su propia ley fundamental (Ley Orgánica), su propio gobierno y tipo de organización y es financieramente y políticamente independiente.

Por su parte, los entes con autonomía relativa difieren de las anteriores en el sentido que algunos no tienen la facultad de darse su propia ley, como el caso de las Municipalidades en muchos países. En este último caso, las municipalidades poseen autonomía política (posibilidad de darse organización y gobierno), autonomía administrativa (prestación de servicios públicos y demás actos administrativos), pero no son autónomos financieramente (libre creación, recaudación e inversión de las rentas en forma de tasas y arbitrios municipales).

Otro tipo de autonomía relativa se refleja en aquellas Instituciones que aun cuando tienen su propia Ley Orgánica y forma de organización y gobierno, no son financieramente independientes.

En Guatemala, existen diversas instituciones que cuentan con autonomía relativa, tienen sus propias leyes orgánicas y sus propias formas de organización y gobierno, sin embargo son financieramente dependientes del Gobierno Central. Así por mandato constitucional, el presupuesto nacional incluye asignaciones presupuestarias para la Universidad de San Carlos y la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (5% y 3% de los ingresos ordinarios respectivamente).

2.3.2 Tipos de Autonomía

2.3.2.1. Autonomía Financiera

Se refiere a la capacidad de las entidades para contar con los recursos propios necesarios para cumplir con las funciones que la ley le impone. Aun cuando existen diferentes tipos de autonomía, la financiera es fundamental, debido a que no puede considerarse que una Institución sea verdaderamente autónoma si no es financieramente autárquica.

La autonomía financiera se concreta en las entidades que tienen la capacidad de administrar libremente, pero con apego a la ley, sus propios recursos económicos sin que para ello sea necesaria la participación o aprobación de otras instituciones del Estado. Dicha autonomía financiera incluye la capacidad de aprobar su propio presupuesto, sus modificaciones y sus normas anuales de ejecución presupuestaria, además del hecho que están obligadas a tener un programa concreto de Rendición de Cuentas.

Sobre este último aspecto, debe destacarse el control financiero del Estado, el cual tanto como en el campo administrativo, debe ser mínimo y a posteriori.

Es importante destacar que en la práctica, la autonomía financiera se acompaña automáticamente de autonomía jurídica y de autonomía técnica, por lo que el concepto de autonomía no es fraccionable, sin embargo, el mismo ha sido dividido por aspectos temáticos.

2.3.2.2 Autonomía Administrativa

La autonomía administrativa significa, por su carácter y por su intención, la activación de los interesados en pos de la resolución de sus propios asuntos a través del cumplimiento responsable de las tareas públicas en su esfera de competencia. La autonomía administrativa le otorga a las entidades que gozan de ella, la potestad de asumir su propio destino y evita la definición de acciones

por parte de las autoridades superiores de los Gobiernos. La autonomía administrativa es opuesta a la administración centralizada del Estado.

La autonomía administrativa constituye un elemento esencial de la descentralización del poder ejecutivo. Esa descentralización sirve al fin de lograr una decisión adecuada sobre las acciones administrativas, que se basa en la facultad de establecer el modo de cómo llevar a cabo sus tareas, en la forma de actuar, en la capacidad de dictar sus propias normas, reglamentos y procedimientos, que es justamente lo que la distingue de la administración central en su sentido más amplio.

Esta particularidad halla especial expresión en la acción conjunta de cuerpos directivos y altos funcionarios electos, así como de profesionales y técnicos especialistas en las ramas de la administración pública que ofrecen su profesionalismo, experiencia y mejores esfuerzos en el cumplimiento de las funciones asignadas.

Una característica vital de la autonomía administrativa es la facultad que le otorga a estas entidades su ley de creación de aprobar sus propias normas, reglamentos y procedimientos.

Aun cuando la autonomía administrativa es importante, para que la misma pueda concretarse se requiere la existencia de un adecuado financiamiento, lo que plantea que para gozar de autonomía administrativa se debe contar con autonomía económica y financiera.

Un requisito fundamental para concretar la autonomía administrativa es la elección y permanencia de sus autoridades de dirección superior, pues son ellas las que están facultadas para emitir su normativa interna. Si las autoridades de las entidades son cambiadas frecuentemente es difícil consolidar la institucionalidad de las mismas, debido a la falta de continuidad de los planes, normativas y funcionarios.

Como muestra de lo anterior, en muchas entidades descentralizadas del Estado se incluye en su ley orgánica la permanencia de sus órganos de Dirección Superior, las causales precisas para su remoción, y la obligación del desarrollo de la carrera administrativa en las mismas, la cual tiene como propósito la profesionalización y estabilidad laboral de sus funcionarios y personal.

El concepto de autonomía funcional está referido al de autonomía administrativa toda vez que se manifiesta en entidades que, aun cuando forman parte del Estado, gozan de altos niveles de independencia en el ejercicio de sus funciones, debido a que no guardan ningún tipo de dependencia jerárquica ni de ninguna otra naturaleza con los otros órganos e instituciones del sector público, ya que únicamente están sujetos al control de la Constitución Política de la República, a sus leyes de creación y a la fiscalización de la entidad especializada del Estado.

La autonomía administrativa le otorga el carácter de independiente a una entidad en el ejercicio de sus funciones, frente a otras instituciones del poder público, aun cuando ambas formen parte de la administración pública nacional, debido a que no tienen nexos de dependencia jerárquica con ninguna de las ramas del Poder Público. Este elemento contribuye secuencialmente a la despolitización

de los procesos que la Institución trabaja, convirtiéndolos paulatinamente en enteramente técnicos.

Por supuesto que para concretar dichos extremos resulta indispensable la existencia de un programa estratégico que concrete la visión de largo plazo de la Institución y la definición de estrategias y políticas de transparencia en todos los arreglos en los que participe.

Además, un requisito para gozar de autonomía administrativa es contar con amplias facultades de administración de personal que incluyan el hecho de disponer de un reglamento propio de administración de personal, escalas propias de salarios, sistemas propios de remuneraciones, plena capacidad de nombrar y remover personal, así como plenas facultades para adoptar políticas de personal tendentes a lograr un funcionamiento óptimo del ente descentralizado.

2.3.2.3. Autonomía Técnica

Existe autonomía técnica cuando las entidades tienen entre sus facultades la de autorizar las políticas de coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación de programas; definir lineamientos y estrategias para su operación; analizar los informes de avance y cumplimiento programático de sus acciones; evaluar sus resultados; emitir recomendaciones para su mejor funcionamiento, así como revisar y modificar las decisiones de su comité técnico.

La autonomía técnica consiste en que los entes paraestatales no se sometan a las reglas de gestión administrativa, financiera y funcional aplicables a los órganos centrales. En tanto que la autonomía orgánica garantiza la verdadera descentralización administrativa.

La permanencia de una tutela técnica del Estado central puede anular todos los efectos benéficos de una buena descentralización jurídica, administrativa o financiera.

2.3.2.4. Autonomía Jurídica

Las instituciones, a través su máxima autoridad administrativa, tienen la facultad de expedir reglamentos, acuerdos, circulares, políticas o cualquier otra disposición general o particular que sea necesaria para el desempeño de sus funciones y el ejercicio de los derechos en la materia.

Se considera que esta autonomía es plena cuando la entidad emite sus reglamentos y tiene la facultad de presentar iniciativas de ley del ámbito de su competencia. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

Adicionalmente, la autonomía jurídica significa la obtención de la personalidad jurídica para actuar en los más diversos actos relativos a su funcionamiento sin ninguna tutela. Es la posibilidad de tener patrimonio propio, de contratar, contraer obligaciones y ejercer derechos. Es una condición previa a toda forma de autonomía.

2.3.2.5. Autonomía Política

El término se refiere a la capacidad que posee cualquier entidad del Estado de definir sus propias autoridades y la capacidad de éstos de tomar decisiones dentro del marco de las leyes, sin interferencia de parte de otras instituciones u otros Estados.

Implica la calidad que tiene una entidad de ejercer su función de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia de su competencia. Dentro de este tipo de autonomía podemos distinguir la plena que es cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad en una rama de la Administración Pública y la parcial que es cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función asignada; finalmente, es nula cuando la entidad está supeditada a otro poder.

III. EL CASO DE GUATEMALA

3.1 Aspectos Constitucionales

La Constitución Política de la República de Guatemala contempla en el régimen económico y social, en el artículo 134 “Descentralización y autonomía” establece que las municipalidades y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado. También estipula que la autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la propia Constitución, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines, de tal forma que para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

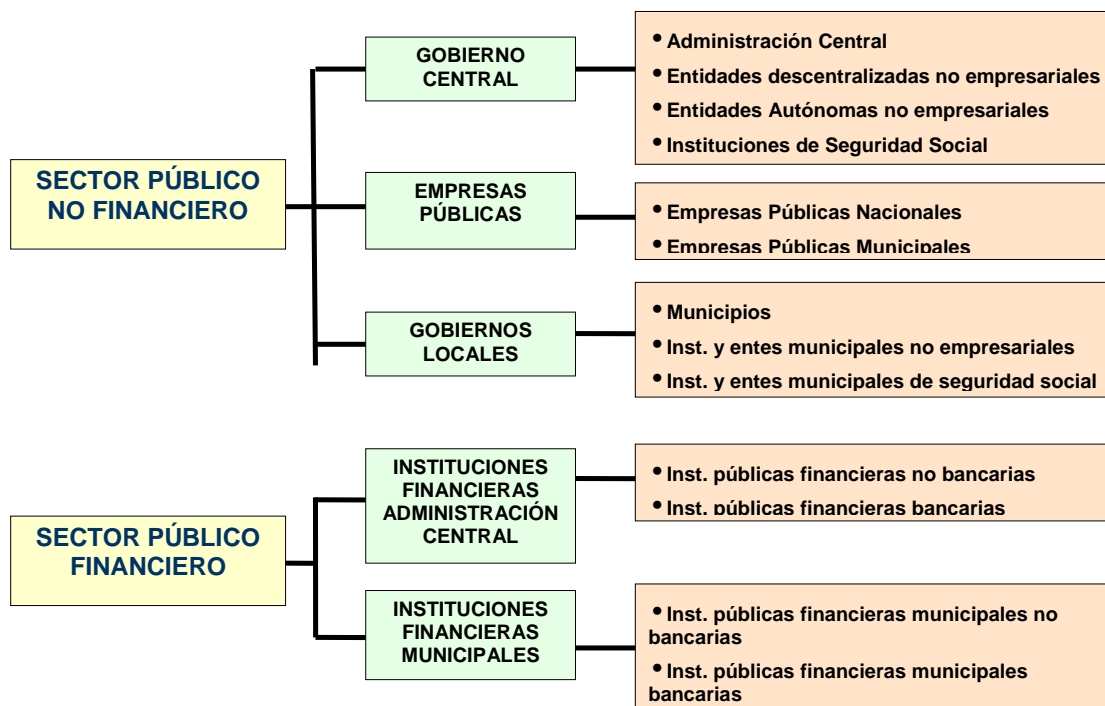
Con respecto al régimen financiero, la Constitución Política de la República de Guatemala, estipula en el artículo 237 que la unidad del presupuesto es obligatoria, que su estructura programática, que todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

No obstante lo anterior, el mismo artículo establece que los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca; que sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República para su conocimiento e integración al presupuesto general; y, que estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado.

La organización político-administrativa del Sector Público de Guatemala permite contar con varias instituciones o entes públicos con relativa dependencia entre sí, pero con funciones precisas otorgadas por la Constitución y otras leyes.

Gráfica No.1

ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO EN GUATEMALA



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, -SIAF/SAG-

3.2 Atributos Para Gozar de Autonomía Administrativa

La autonomía administrativa se materializa en las entidades que han sido investidas con la naturaleza de ser independientes de cualquier otro ente del Estado y poseen los atributos que la doctrina consagra para gozar de autonomía, como son las libertades de:

1. Dirección.
2. Regulación de estructura y organización.
3. Administración técnica.
4. Económica y de administración financiera.
5. Reclutamiento, selección, contratación, designación y remoción del personal.

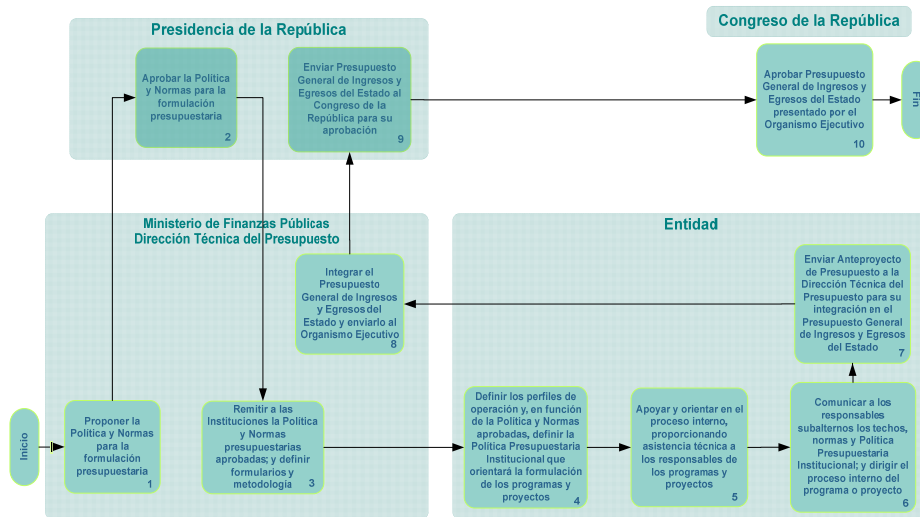
3.3 Autonomía Presupuestaria

En Guatemala, el régimen financiero del Estado, se rige bajo los preceptos contenidos en el Artículo 237 de la Constitución, el cual indica: "El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar".

El proceso inicia desde la formulación del anteproyecto de presupuesto institucional, la revisión y aprobación por parte de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas. Una vez integrado el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, debe ser enviado al Congreso de la República donde es analizado, discutido y aprobado por el Legislativo. Aún cuando el Presupuesto sea aprobado, puede sufrir modificaciones, ya sean recortes o bien ampliaciones. De no ser aprobado en el término que la Ley indica, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia del año anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso de la República.

Gráfica No.2

PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia en base a información Dirección Técnica del Presupuesto. Ministerio de Finanzas Públicas.

IV. LA AUTONOMÍA DE LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

A mediados de la década de los años noventa, Guatemala contaba con dos instituciones que dependían enteramente del Ministerio de Finanzas Públicas para ejecutar las tareas de administración de impuestos: la Dirección General de Rentas Internas (DGRI) y la Dirección General de Aduanas (DGA).

La primera de ellas se encargaba de la administración de los impuestos internos y tenía una estructura funcional por impuesto, es decir un Departamento de Impuesto Sobre la Renta, un Departamento de Impuesto al Valor Agregado, etc., lo cual impedía aprovechar las economías vinculadas con la especialización de las funciones. Adicionalmente, la designación de los funcionarios dependía en un alto porcentaje de la decisión de las autoridades ministeriales. Estos últimos a

su vez tenían a su cargo la determinación del proceso de fiscalización, el cual fue señalado en muchas oportunidades de ser herramienta de terrorismo fiscal.

La centralización de decisiones se agudizaba en los trámites relacionados con los Recursos de Revocatoria, en donde la decisión final sobre aprobar o rechazar un trámite de un contribuyente dependía exclusivamente del Ministro de Finanzas Públicas, quien respondía a las directrices del Presidente de la República.

Complementariamente, la mayor parte de los funcionarios de la DGRI disponían de una escasa preparación profesional (alrededor del 2% de los trabajadores tenían nivel universitario) y la capacitación se asignaba en función de preferencias personales. El personal de la DGRI como de la DGA estaban sujetos a la Ley del Servicio Civil y la asignación presupuestaria para ambas, se consideraba parte del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, lo cual dificultaba adquirir en el mercado capital humano de buena calidad para el desarrollo de las funciones.

Por su parte, la Dirección General de Aduanas que se encargaba de la administración de impuestos al comercio exterior, fue controlada durante muchas épocas por funcionarios de escasa formación aduanera y que convirtieron la aduana en un foco significativo de corrupción y la designación en una aduana, en un botín político.

Con ese escenario, el Gobierno de la República decidió a mediados de los años noventa, crear un ente autónomo que se encargara de la administración de la recaudación tributaria en general y en la cual se trataran de corregir muchos de los vicios observados en el pasado.

La Superintendencia de Administración Tributaria fue creada por medio del Decreto

1-98 del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial el once de Febrero de mil novecientos noventa y ocho. La SAT es una entidad estatal descentralizada con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional y goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como de personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Derivado de lo anterior, la SAT define su propio plan anual de trabajo y el presupuesto necesario para ejecutarlo, así como que puede establecer su propio reglamento de trabajo y la organización más apropiada para el cumplimiento de sus funciones.

Considerando los elementos descritos en la Ley, en la SAT la autonomía jurídica es prácticamente plena, aun cuando la misma se ve limitada parcialmente en la presentación de proyectos de ley en materia tributaria o aduanera, debido a que la legislación vigente exige que dicho proceso debe realizarse por conducto del Presidente de la República a través del Ministerio de Finanzas Públicas.

Adicionalmente, en la SAT la autonomía política es parcial derivado del hecho que la Institución es la máxima autoridad en materia de Administración Tributaria, sin embargo, la participación del Ministro de Finanzas Públicas como Presidente de oficio del Directorio, puede considerarse de alguna forma como influencia del Gobierno de la República en las decisiones del mismo.

A continuación se evalúan algunos aspectos presentes en la legislación vigente, de tal forma que se pueda estimar el grado de autonomía que le es conferido a la Superintendencia de Administración Tributaria de manera formal:

4.1. Autonomía Administrativa

La primera manifestación de autonomía administrativa en la SAT es la posibilidad concreta de definir Planes Estratégicos y Operativos sin la intervención de ningún ente y tomando en consideración en forma exclusiva los objetivos de la Institución. A la fecha se encuentra vigente el Plan Estratégico 2004-2007 y se espera que a mediados del presente año, se formule el correspondiente al período 2008-2011 para que exista secuencia en las políticas establecidas en la Institución.

Adicionalmente, la autonomía administrativa se manifiesta en la SAT en tres diferentes dimensiones: en el nombramiento de sus autoridades; en la selección y contratación de su recurso humano, y en la libertad de elegir el esquema adecuado de organización para los fines de la Institución.

4.1.1 Nombramiento de Autoridades

La SAT, a diferencia de muchas administraciones tributarias del mundo, cuenta con un Directorio, que es el órgano de dirección superior de la Institución y que tiene como principales funciones dirigir la política de la Administración Tributaria y velar por el buen funcionamiento y la gestión institucional de la SAT.

Está integrado con seis directores, en la forma siguiente:

- a) En forma ex-oficio el Ministro de Finanzas Públicas, quien lo preside. Su suplente es el Viceministro de Finanzas que él designa.
- b) El Superintendente de Administración Tributaria, quien participa con voz pero sin voto, y quien actúa como Secretario del Directorio. Su suplente es el Intendente que él designa.
- c) Cuatro titulares y sus suplentes, nombrados por el Presidente de la República de una lista de doce personas, propuesta por la Comisión de Postulación que se establece en la Ley Orgánica de la SAT.

El Presidente de la República designa a cuatro directores titulares y cuatro suplentes entre los doce candidatos propuestos por la Comisión de Postulación. Los directores ejercen sus cargos por tiempo indefinido, pudiendo ser removidos previa expresión de causa.

Los integrantes del Directorio, salvo el Superintendente y su suplente, no deben encontrarse desempeñando ningún otro cargo dentro de la SAT.

Por su parte, la autoridad administrativa superior y el funcionario ejecutivo de mayor nivel jerárquico de la SAT, es el Superintendente quien tiene a su cargo la administración y dirección general de la SAT, sin perjuicio de la competencia y atribuciones que corresponden al Directorio. De acuerdo a la Ley, el Superintendente ejercerá sus funciones con absoluta independencia de criterio y bajo su entera responsabilidad.

El Superintendente es nombrado por el Presidente de la República quien lo selecciona de una terna propuesta por el Directorio de la SAT. El nombramiento es por tiempo indefinido, aun cuando puede ser removido por diferentes causas enumeradas en la Ley de la SAT.

Además, al inicio de un nuevo período de Gobierno, el recién instalado Presidente de la República puede nombrar un nuevo Superintendente, cumpliendo con seleccionarlo de una terna propuesta por el Directorio. Este elemento puede considerarse como el principal elemento de interferencia política, debido a que la realización de planes de largo plazo puede verse truncada al inicio de un nuevo Gobierno. A la fecha durante los casi nueve años de vida de la SAT, la Institución ha tenido seis superintendentes, lo cual ha ocasionado mucha dificultad en el establecimiento de lineamientos estratégicos de largo plazo.

4.1.2. Administración del Recurso Humano

El personal de la SAT está sujeto al régimen laboral y de remuneraciones establecido por el Reglamento de Trabajo específico de la SAT aprobado por el Directorio, el cual es acorde a las normas de la materia contenidas en la Constitución Política de la República y a los Convenios Internacionales de Trabajo suscritos y ratificados por Guatemala. Supletoriamente se aplica el Código de Trabajo.

El personal de la SAT no se encuentra bajo el ordenamiento de la Ley del Servicio Civil del Gobierno de la República, por lo que la Institución puede definir sus escalas salariales propias, los regímenes de incentivos por el desempeño, régimen de licencias y asuetos y cualquier otra disposición relativa a la administración del recurso humano. A la fecha la SAT se encuentra realizando una evaluación de los salarios de su personal con el mercado de trabajo para establecer la competitividad de las remuneraciones de la institución, a fin de garantizar la estabilidad laboral.

Adicionalmente, el número de empleados de la Institución se define de acuerdo a las necesidades y disponibilidades propias de los proyectos y programas establecidos. Como prueba de ello, es el incremento de 517 trabajadores reportados durante el último año, los cuales fueron dirigidos principalmente al fortalecimiento y depuración del sistema aduanero del país. A la fecha la SAT cuenta con 3194 trabajadores de los cuales el 34.4% son profesionales de formación universitaria y el 42.0% se encuentran estudiando una carrera superior.

La contratación del personal de la SAT comprende contratos por tiempo indefinido y contratos para la prestación de servicios técnicos y profesionales. Todo el personal permanente es contratado por tiempo indefinido.

La SAT tiene establecido un sistema de evaluación para el personal, el cual está atado a un bono específico por el cumplimiento de metas de recaudación, de metas de gestión y la culminación de los proyectos identificados durante el año, además de evaluar convenientemente los factores conductuales de los empleados que reflejan los valores de la Institución.

El proceso de reclutamiento de la SAT lo realiza la Gerencia de Recursos Humanos con el apoyo de empresas privadas especializadas en el campo, e incluye además de las correspondientes evaluaciones de conocimientos, capacidades y habilidades, una evaluación socioeconómica y de confiabilidad para garantizar al máximo la idoneidad del personal disponible.

Por otro lado, la SAT tiene un Reglamento Interno de Trabajo, por medio del cual el personal que comete infracciones o incurre en las incompatibilidades, impedimentos o prohibiciones, establecidos en la Ley Orgánica y los reglamentos internos, es sancionado conforme a las normas establecidas.

Además del cumplimiento de las obligaciones que estipula la Ley de Probidad y de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, todo el personal de la SAT, debe presentar, previo a la toma de posesión y también anualmente, ante el Directorio de la SAT una declaración jurada patrimonial comparativa, consignando el origen de los cambios de su patrimonio.

La SAT tiene establecido un procedimiento para verificar lo consignado en las declaraciones juradas patrimoniales comparativas presentadas por su personal y está obligada a verificar las de todos los funcionarios y selectivamente las del resto del personal. La verificación de los cambios patrimoniales y el origen de los mismos son obligatorios en todos los casos de denuncia o sospecha de enriquecimiento ilícito y otros delitos relacionados.

Finalmente, dentro de las competencias de los empleados de la SAT, adicionalmente a las destrezas técnicas, se considera la integridad y probidad de los mismos, por lo que se cuenta con un Código de Ética de la Institución que regula el comportamiento de los funcionarios y empleados de la Institución en el ejercicio de sus funciones profesionales.

4.1.3 Definición de la Estructura de la Organización

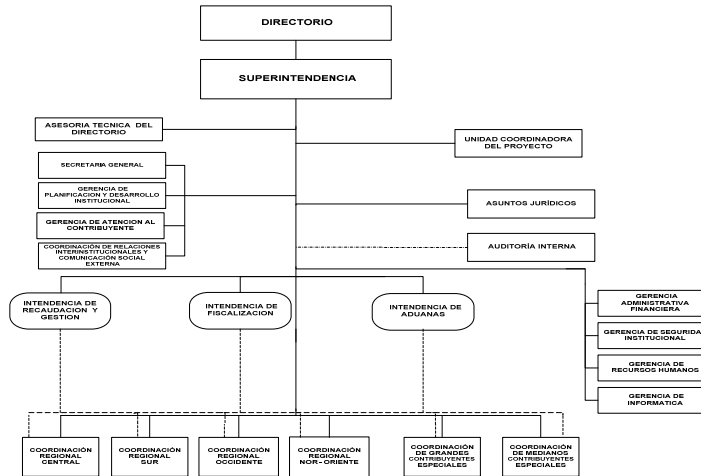
El Directorio de la Institución por medio de su Acuerdo 2-98, Reglamento Interno de la SAT, estableció y desarrolló la estructura y organización interna de la SAT, indicando adicionalmente en el mismo las dependencias a las que compete conocer las solicitudes y sustanciar los procedimientos establecidos en el Código Tributario.

De esa forma, el Reglamento establece las dependencias administrativas que son apropiadas para el cumplimiento de las funciones de la Institución, además que desarrolla las funciones principales de cada una de ellas y los niveles jerárquicos principales.

Finalmente, el Reglamento considera los procedimientos necesarios para la creación de los departamentos y unidades administrativas conforme las necesidades de la SAT. A la fecha, la SAT se encuentra en un proceso de evaluación de su estructura orgánica, lo cual puede dar origen a la formación o fusión de dependencias administrativas, con el afán de optimizar las funciones de la Institución.

**Gráfica No. 3
ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SAT**

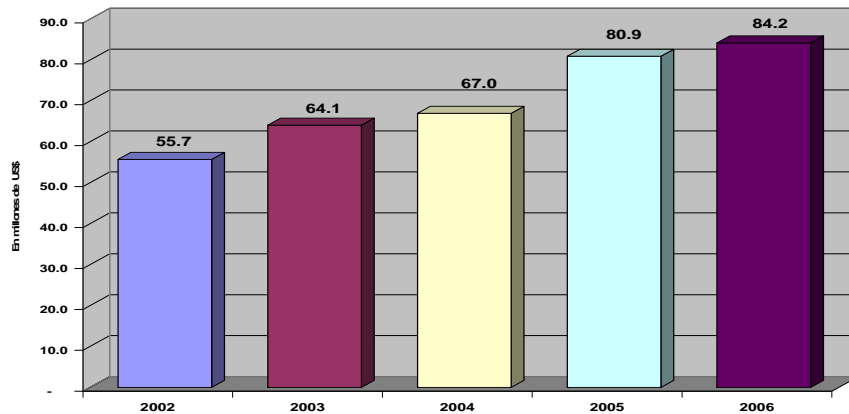
FUENTE: Reglamento Interno de la SAT



4.2 Autonomía Financiera

La SAT dispone de acuerdo a su Ley Orgánica con ingresos definidos por el 2% de la recaudación tributaria, así como de otros ingresos no tributarios conexos a la recaudación. El 2% de la recaudación lo entrega semanalmente el Ministerio de Finanzas Públicas. Esta disponibilidad de fondos propios, ha permitido a la SAT adquirir las capacidades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y garantizar la independencia de la entidad respecto del poder político.

**Gráfica No.3
INGRESOS TOTALES DE LA SAT, 2002-2006**



Fuente: Gerencia Administrativa Financiera, SAT.

Es importante destacar que los ingresos de la Superintendencia han mostrado un comportamiento creciente, derivado del fortalecimiento de la capacidad de la administración tributaria. Estos ingresos le han permitido a la SAT realizar inversiones oportunas en infraestructura y equipo, así como también elevar el nivel de profesionalización de sus empleados, lo cual permite mejorar el desempeño de las actividades de las dependencias de la Superintendencia.

En la parte del gasto, la SAT tiene la posibilidad total de definir los programas y proyectos a los cuales dirigirá sus recursos, sin embargo, por cuestiones de homogeneidad en la rendición de cuentas del Sector Público, los procesos de cotización y licitación deben realizarse atendiendo a la Ley de Contrataciones del Estado. No obstante lo anterior, la Ley Orgánica de la SAT establece que la contratación de servicios y delegación de funciones podrá hacerse conforme lo establecido en un Reglamento específico que la SAT tiene para el efecto.

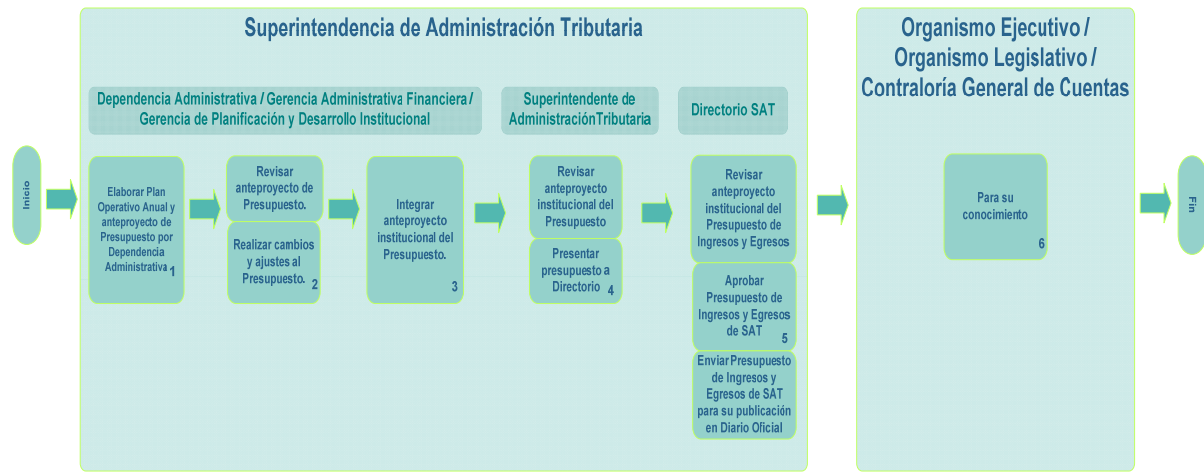
Dicha flexibilidad ha permitido que la SAT realice contrataciones ágiles de servicios que han permitido ejecutar algunos proyectos de importancia, como el Programa Permanente de Cultura Tributaria, el Servicio de Verificación Aduanera a Posteriori, la prestación del seguro médico de los empleados, la contratación de la seguridad para la Institución y la impresión de los distintivos para el pago del Impuesto a la Circulación de Vehículos.

A la fecha, la ejecución presupuestaria de la SAT oscila en alrededor del 80% y los recursos remanentes están siendo redireccionados a la construcción de un moderno edificio para las oficinas de la Institución; a los proyectos de mejora a los servicios a los contribuyentes, y a la infraestructura de aduanas y oficinas tributarias en todo el país.

Por otro lado, en el aspecto formal, el Presupuesto de Ingresos y Egresos para cada ejercicio fiscal, así como sus modificaciones, es aprobado directamente por el Directorio de la Institución y publicado en el Diario Oficial del País, aun cuando se envía al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al Presupuesto General.

El proceso de autonomía presupuestaria de la SAT se caracteriza por el hecho que el Presupuesto parte del Plan Operativo Anual preparado por cada una de las dependencias de la Institución, concretamente en función de sus necesidades y de los programas y proyectos previstos para el ejercicio fiscal. Posteriormente, la Gerencia Administrativa Financiera de la Institución consolida la información en el Anteproyecto de Presupuesto, el cual es presentado al Superintendente para la validación del mismo y posterior traslado al Directorio para su conocimiento y aprobación.

Gráfica No.4
DIAGRAMA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS SAT



Fuente: Gerencia Administrativa Financiera, SAT

Tal como se observa en el gráfico anterior, el presupuesto de la SAT es completamente autónomo, en virtud de que es elaborado y revisado por sus propias unidades administrativas y es aprobado por el Directorio de la SAT, sin la intervención de ninguna otra institución. Esto garantiza que el presupuesto obedezca a los criterios de planificación que mejor convenga a los programas y proyectos de la Administración Tributaria, lo que hace eficiente el gasto en el sentido que está orientado hacia aquellos programas y proyectos que mayor impacto positivo tengan en los niveles de recaudación y por ende en los objetivos de la SAT.

La Superintendencia está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, así como a emitir anualmente la Memoria de Labores, que incluye un capítulo relacionado con la Rendición de Cuentas. No existen mecanismos formales adicionales de rendición de cuentas.

El Directorio puede instruir a la Administración para que contrate Auditoría Externa que rinde sus informes directamente a ese cuerpo colegiado.

4.3 Autonomía Técnica

De acuerdo a la legislación tributaria, la interpretación de la misma corresponde con exclusividad a la Administración Tributaria y a los jueces que conocen en la materia tributaria. En el caso particular de la SAT, la Institución, sin la participación de otro ente u organización, emite una serie de criterios técnicos institucionales sobre la interpretación de aquellos aspectos que pudieran no estar lo suficientemente claros en la legislación y que serán de utilidad en el desempeño de las funciones de control, pero que también son fuente de jurisprudencia para guiar el comportamiento tributario de los contribuyentes.

Un papel fundamental en la autonomía técnica de la Institución lo ocupa el Directorio, que se encarga de conocer y resolver los Recursos de Revocatoria planteados por los contribuyentes, sobre las acciones de fiscalización de la SAT.

El Directorio resuelve en forma colegiada, sin la intervención de ningún ente, las solicitudes de los contribuyentes y evita la toma de decisión unilateral sobre casos que pueden significar cuantiosos ingresos tributarios, que realizan los Ministros de Hacienda en las administraciones tributarias centralizadas. Para realizar estas funciones de forma mas apropiada, el Directorio cuenta con una Unidad de Asesoría Especializada.

V. RIESGOS Y DESVENTAJAS DE LA AUTONOMÍA

Como se ha presentado hasta el momento, el contar con el mayor grado de autonomía financiera y presupuestaria, proporciona a la administración tributaria un impacto positivo en la eficiencia y eficacia de su desempeño, sin embargo, el contar con total autonomía en muchas oportunidades puede presentar riesgos, constituyéndose en una “autonomía perversa” y que mayormente es resultado de fallas de intervención pública.

Por esto, un elemento fundamental dentro del arreglo institucional pasa por contar con efectivos mecanismos de monitoreo y supervisión.

Conferir autonomía a una agencia débil técnicamente, puede ser problemático y riesgoso ya que esta puede ser capturada fácilmente por parte de grupos de interés.

Por ello es importante preocuparse del fortalecimiento institucional, el cual debe ser realizado por equipos de profesionales altamente calificados y con una visión y objetivos claros a cumplir.

Respecto a la autonomía financiera y presupuestaria, es muy importante que la Institución evite incurrir en desviaciones de poder o bien la utilización de las potestades otorgadas en beneficio propio, lo cual colocaría en crisis los principios de legalidad y justicia que deben prevalecer en el desarrollo de los distintos actos administrativos, a la vez que afectaría su credibilidad y neutralizaría buena parte de los esfuerzos que se realizan.

La SAT experimentó una situación como la descrita durante el año 2003, en donde el Superintendente de dicho período utilizó indebidamente los recursos de la Institución para su propio beneficio, además que fue señalado en varias oportunidades de utilizar los procedimientos de fiscalización como una estrategia de terrorismo fiscal. Actualmente, dicho exfuncionario se encuentra enfrentando a la justicia guatemalteca y está detenido preventivamente en una de las cárceles del país.

VI. REFLEXIONES FINALES

La autonomía de una Institución permite a la misma un mayor grado de flexibilidad ante las demandas técnicas propias de su especialización, de tal forma que tanto su estructura organizacional, su planeación estratégica y la definición de los roles y funciones de cada instancia administrativa, sean definidas en función de los objetivos institucionales estratégicos de largo plazo.

La autonomía administrativa, si es acompañada de un apropiado nivel de recursos financieros que le permitan a la Institución desempeñarse libremente, tiene un impacto positivo en la gestión de recursos humanos, y facilita la libre selección y contratación del personal idóneo, el mantenimiento de niveles salariales competitivos, así como también el desarrollo de proyectos de capacitación y formación de la carrera administrativa, para promover la retención del capital humano. Dicho extremo se extiende a la oportunidad de adquirir la infraestructura, mobiliario, equipos y sistemas informáticos dotados de tecnología de punta para fortalecer la gestión y contribuir al logro de los objetivos programados.

Las ventajas de la autonomía estriban principalmente en la posibilidad de ejercer la función técnica para la cual fue creada una Institución, lejos de las presiones políticas que pueden influenciar negativamente la toma de decisiones.

Todas estas ventajas parecen ser confirmadas en el funcionamiento actual de la Superintendencia de Administración Tributaria, la cual, luego de un período en el que se hizo una utilización inapropiada de su autonomía, se ha reforzado y avanzado positivamente apoyándose en un alto grado de independencia administrativa, económica, financiera y presupuestaria, al extremo que muchos analistas nacionales e internacionales la consideran como la entidad de mayor desarrollo del Sector Público Guatemalteco e incluso con avances similares a muchas empresas e industrias privadas de éxito en el mercado nacional.

Derivado de lo anterior, puede concluirse que el caso de la SAT apoya la hipótesis que la gestión de las administraciones tributarias puede ser potenciada cuando se le dota de un modelo tendiente a la autonomía, en contraposición a cuando este es centralizado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano Gault, David & Ramírez Macías, José de Jesús, PANEL: LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA MODERNIZAR EL ESTADO, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000
2. Asamblea Nacional Constituyente. "Constitución Política de la Republica de Guatemala", Guatemala 1985.
3. Banco Interamericano de Desarrollo, La autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales en América Latina
4. Bejar, Estela. "El impacto de la Autonomía Administrativa y Financiera de la Administración Tributaria sobre su eficiencia y eficacia". Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú. CIAT, 1993.
5. Blumenwitz, Dieter, ESTUDIO LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA LOCAL EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, Considerando especialmente el Desarrollo Constitucional de Chile y de la República Federal de Alemania
6. Congreso de la Republica de Guatemala. Decreto Número 1-98 "Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria" Guatemala, 1998.
7. Cosulich Ayala, Jorge. "Reforma de las Administraciones tributarias en países de América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y temas pendientes", CIAT, 1999.
8. Fóllica, Alfredo A. "Autonomía administrativa y financiera de la Administración Tributaria", Conferencia Técnica de alto nivel CIAT/IEF, Madrid 1987.
9. Gómez Pavel & González de Pacheco, Rosa Amelia, La autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales en Venezuela: El caso de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN), Instituto de Estudios Superiores de Administración Venezuela, Agosto 2001, Banco Interamericano de Desarrollo,
10. La organización estatal en Colombia, Derecho administrativo, organización-estatal-colombia.shtml
11. Mostacero Orozco, Marco Antonio. "Autonomía administrativa y financiera de las administraciones tributarias: La experiencia de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria en Perú". CIAT, 2006.
12. Pita, Claudino. "Las tendencias actuales en la Modernización de la Administración Tributaria". AFIP, 2004.

GRADOS DE AUTONOMÍA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

Luis Alberto Patrón Arregui
Administrador General de Innovación y Calidad
Servicio de Administración Tributaria
(México)

SUMARIO: Introducción.- 1. Antecedentes de la Administración Tributaria en México.- 1.1. La Administración Tributaria antes del SAT.- 1.2. Creación del Servicio de Administración Tributaria.- 1.3. Evolución del SAT 2003-2007.- 1.4. Aspectos de transformación.- 1.5. Proyectos y programas que sustentan la transformación del SAT.- 2. La autonomía del Servicio de Administración Tributaria.- 2.1. Los órganos desconcentrados en México.- 2.2. Alcances de la autonomía técnica y presupuestal.- 2.3. Fuentes de ingresos.- 2.4. Operación presupuestal y financiera.- 2.5. Iniciativa de autonomía integral.- 3. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

Para esta Asamblea se abordarán los aspectos claves de las Administraciones Tributarias en el contexto de la estructura organizacional; modelos de relación de la Administración Tributaria Central con otras instituciones recaudatorias y el cambio estructural en las administraciones tributarias modernas y la gestión de los recursos humanos.

Específicamente, una estructura organizacional adecuada para una administración tributaria se relaciona con estrategias bien definidas, operando con recursos asignados para este fin, en un marco normativo en el que debe encuadrarse un sistema tributario bajo la naturaleza y las condiciones del país al cual pertenece.

Las administraciones tributarias requieren contar con una estructura organizacional acorde con las estrategias adoptadas y que garantice la realización de su misión y objetivos. En cuanto a la autonomía de las administraciones tributarias debe de ser considerada como un elemento clave para lograr sus objetivos y la efectividad y eficiencia en sus acciones, contando para tales fines con una gestión administrativa libre de las presiones y políticas coyunturales.

Adicionalmente, la autonomía significa lograr la flexibilidad en la utilización de los recursos, agilizando la adquisición de los bienes y servicios necesarios, para mejorar el desarrollo de las actividades recaudatorias, así como la posibilidad de ejercer los recursos derivados de la propia gestión en inversiones y gastos de operación. De lo anterior, que en esta presentación se exponga la experiencia del Servicio de Administración Tributaria en México, su situación actual y expectativas de desarrollo.

1. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO

En este apartado se expone la transformación de la administración tributaria en nuestro país, desde una actividad centralizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), hasta su estadio actual en el que la responsabilidad tributaria federal se realiza mediante un órgano desconcentrado que actúa con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria con la perspectiva de lograr una autonomía integral.

Las transformaciones que se mencionan se relacionan con los objetivos de la organización y de las áreas que la conforman, su planeación, la evaluación de sus proyectos y las estrategias que aplica dentro del marco legal que la rige.

1.1 La Administración Tributaria antes del SAT

La determinación y cobro de los impuestos federales es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia que desde el 31 de enero de 1959 realiza estas actividades a través de la Subsecretaría de Ingresos.

En diciembre de 1976, con el cambio de administración gubernamental se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 31 señala que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

- Proyectar y calcular los ingresos de la federación considerando las necesidades del gasto público.
- Utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.
- Cobro de los impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos y aprovechamientos federales, así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.

Esta dependencia ha venido modificando su estructura orgánica y funcional para adecuarla al pleno desarrollo de sus facultades. Se mencionan a continuación los cambios de mayor significado:

En 1977 la Subsecretaría de Ingresos (SSI) se integraba por las Direcciones Generales de Política de Ingresos, de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales, de Difusión Fiscal. Para la ejecución de la política tributaria es decir, cobro de impuestos y verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales por los contribuyentes, la Administración Fiscal Central, Administración Fiscal Regional, de Informática de Ingresos y de Auditoría Fiscal, a las que se sumaban administraciones fiscales regionales en distintas ciudades del país y oficinas federales de hacienda responsables del cobro de las contribuciones.

En diciembre de 1979, con motivo de las reformas a las leyes del impuesto al valor agregado, de coordinación fiscal, de valoración aduanera de las mercancías de importación y del registro federal de vehículos, se modificó la denominación de algunas unidades administrativas de la subsecretaría citada, situación que continuó observándose como consecuencia de modificaciones en

la legislación fiscal y aduanera o por adopción de medidas de racionalización del gasto público, entre otras.

En febrero de 1992 mediante un decreto se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Con esta medida se confirieron a la SHCP, además de atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información, estadística y geográfica.

En enero de 1993 y con el propósito de promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, mediante decreto del Poder Ejecutivo Federal, se modificó el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ordenamiento que describe las facultades, atribuciones y estructura de esta dependencia.

En el ámbito presupuestal se conformó la Subsecretaría de Egresos, responsable de emitir las directrices de la política presupuestal, normatividad y desarrollo administrativo, contabilidad gubernamental, programación y presupuesto del gasto público, entre otras.

En la Subsecretaría de Ingresos se creó la Dirección General de Interventoría y Fiscal Internacional y cambiaron de denominación las direcciones generales responsables de la recaudación de impuestos federales, vigilancia y comprobación del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y de aduanas para quedar como Administraciones Generales de:

- Recaudación,
- Auditoría Fiscal Federal,
- Jurídica de Ingresos y
- Aduanas.

Se constituyeron también administraciones regionales, que agrupaban a su vez a 45 administraciones locales para desempeñar las funciones señaladas en jurisdicciones geográficas específicas a lo largo del país, para acercar la autoridad fiscal al contribuyente.

A pesar de los cambios y adecuaciones en la estructura orgánica y funcional de la Subsecretaría de Ingresos, la eficiencia deseada no se lograba en parte por la concentración de múltiples funciones, además de la complejidad de las actividades recaudatorias. Los programas de trabajo correspondían a las funciones de cada administración general, con objetivos y prioridades locales, sin interrelación alguna y el manejo presupuestal era independiente en cada una de las unidades que integraban dicha Subsecretaría Ingresos.

Bajo este marco referencial y según la estrategia establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que proponía como parte de la Administración Pública Federal lograr una administración accesible y eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que respondiera con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales del país, en 1995 se

plantea la creación de un ente con una responsabilidad bien definida en cuanto a la fiscalización y tributación.

Así, el 15 de diciembre de 1995, se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento que dio origen a un nuevo órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que absorbió las funciones de recaudación, fiscalización y operación aduanera que eran responsabilidad de la Subsecretaría de Ingresos.

En consecuencia en marzo de 1996 la Subsecretaría de Ingresos quedó integrada por la Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación, Dirección General de Política de Ingresos y se crearon las Direcciones Generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales, con responsabilidades inherentes al diseño de la política de ingresos únicamente.

1.2 Creación del Servicio de Administración Tributaria

Con fundamento en la ley que le dio creación, el 1 de julio de 1997 se publicó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, iniciándose las funciones de este nuevo Órgano Desconcentrado.

El SAT fue creado con el carácter de autoridad fiscal, con la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Según el reglamento interior de 1997, el nuevo órgano desconcentrado se integró por:

- La Presidencia del propio órgano desconcentrado,
- Unidad de Comunicación Social,
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera,
- Dirección General de Interventoría,
- Dirección General de Planeación Tributaria,
- Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales,
- Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas,
- Dirección General de Tecnología de la Información,
- Administración General de Recaudación,
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal,
- Administración General Jurídica de Ingresos,
- Administración General de Aduanas,
- Coordinación General de Recursos, así como
- Administraciones regionales y locales de recaudación, auditoría fiscal federal, jurídica de ingresos y aduanas y Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos, y
- también se integró a este órgano el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal.

La dinámica operativa y funcional del Servicio de Administración Tributaria, las modificaciones a la legislación fiscal, aduanera y de comercio exterior, la necesidad de promover la eficiencia de la administración tributaria y el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, han originado sucesivas

modificaciones al reglamento interior de este órgano desconcentrado, que se han reflejado en su estructura orgánica y de las que destacan:

La creación de la Administración General de Grandes Contribuyentes en 1999 y la creación de la Administración General de Asistencia al Contribuyente en el año 2001, con el propósito de responder a una creciente demanda de los contribuyentes de mejores y más eficientes servicios.

Mención especial merecen las medidas instrumentadas por el SAT a partir de 2003 para fortalecer y consolidar una administración tributaria moderna, más eficiente, con mayor transparencia en los procesos de recaudación y fiscalización. Estas medidas derivan de las modificaciones efectuadas en junio de ese año a la ley que le dio origen y que significan un hito en la administración tributaria de nuestro país. Los principales cambios fueron:

1. La obligación de establecer programas y proyectos orientados a disminuir el costo de la recaudación.
2. En el marco del proceso de modernización, revisar el plan estratégico para posteriormente, elaborar un programa de acciones necesarias de corto plazo, programas operativos de cada una de sus unidades administrativas y un sistema de evaluación del desempeño.
3. Formular el Programa Anual de Mejora Continua que debe contener indicadores de desempeño para medir, entre otros: El incremento en la recaudación por mejoras en la administración tributaria, en la base de contribuyentes y por combate a la evasión fiscal. La disminución del costo de operación por peso recaudado y del costo de cumplimiento de obligaciones por los contribuyentes.

Se inicia entonces un periodo de transformación caracterizado primordialmente por su orientación hacia el contribuyente, por el establecimiento de programas y proyectos para modernizar, simplificar y mejorar la eficiencia de los servicios y por la medición de los resultados que abarca todas las esferas competencia del SAT.

Uno de los compromisos más relevantes por la responsabilidad y elementos que intervienen, está constituido por la disminución del costo de la recaudación en congruencia con la política hacendaria, económica y social del país y su relación con los recursos públicos utilizados.

Se trata no solamente de ser más eficientes y eficaces sino de optimizar los recursos asignados al órgano desconcentrado.

1.3. Evolución del SAT 2003-2007

Una vez revisado el Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria, definida su misión y visión, las acciones se orientaron al cumplimiento de los objetivos estratégicos:

- Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
- Combatir la evasión, contrabando e informalidad.
- Hacer eficiente la administración tributaria.
- Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.

Para lograr estos cuatro objetivos y cumplir con su misión, la estructura básica actual está orientada hacia la especialización por funciones conforme el ciclo tributario y se integra por nueve administraciones generales:

- Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica y Asistencia al Contribuyente, con funciones y responsabilidades ubicadas dentro del ciclo tributario.
- Grandes Contribuyentes y Aduanas para atender a grupos específicos de contribuyentes.
- Comunicaciones y Tecnologías de Información, Evaluación y de Innovación y Calidad, como unidades de soporte y apoyo al órgano desconcentrado.
- Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua, responsable de la planeación y medición de resultados del SAT.

El Servicio de Administración Tributaria vive hoy un proceso de transformación, que surge de las oportunidades detectadas al revisar el plan estratégico, tal como lo señala la ley de este órgano desconcentrado publicada en el año 2003 y busca fortalecer su autonomía técnica para lograr sus objetivos y alcanzar mayor eficiencia en las funciones de recaudación, fiscalización y asistencia al contribuyente, en un marco de modernización y avances tecnológicos, enfocados al servicio del contribuyente y a una mayor amplitud en la fiscalización.

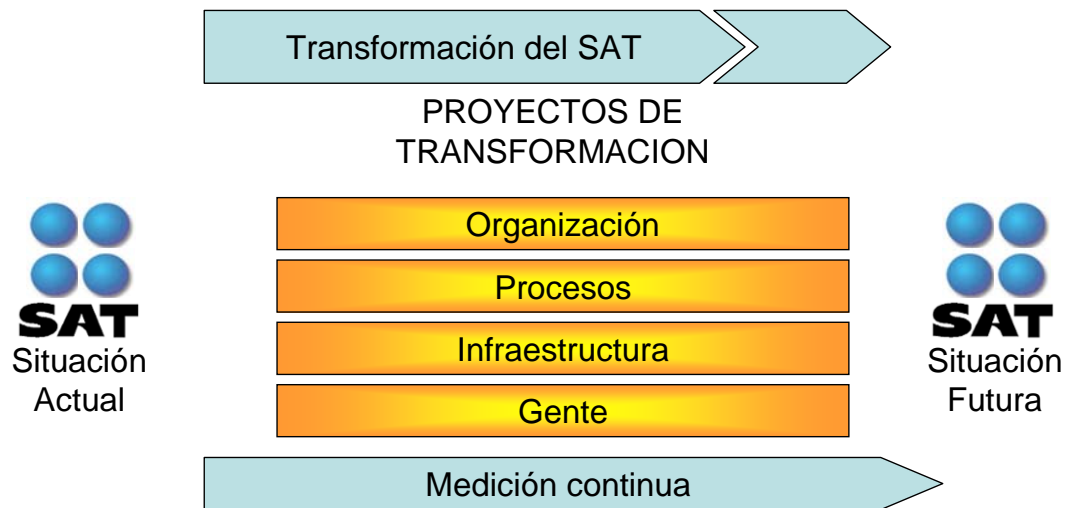
Finalmente, el 12 de mayo de 2006 se modificó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, para sustentar la nueva estructura de los servicios de apoyo administrativo derivada de la implementación del Componente Administración General y Servicios, herramienta tecnológica que forma parte de la Solución Integral.

1.4. Aspectos de Transformación

Dentro del proceso de transformación, el presupuesto y su aplicación son elementos fundamentales, ya que los recursos públicos deben ejercerse con criterios de rentabilidad social óptimos y orientarse a los cambios necesarios para prestar mejores servicios a menores costos, que respondan a las demandas de la sociedad en cuanto a sus reclamos de mayor eficiencia administrativa, simplificación del cumplimiento y equidad de la ley.

Asimismo, es necesario una revisión constante de las estructuras de las instituciones para que respondan a dichas demandas, lo que implica revisar desde los instrumentos disponibles para la consecución de su propósito fundamental, hasta los acuerdos para resolver problemas diarios de operación, comunicación y coordinación entre áreas.

En este contexto, la transformación constante del Servicio de Administración Tributaria se enmarca no sólo en los cambios de la ley y reglamento interior que lo rigen, sino que responde también al logro de su eficiencia operativa y mejoramiento de los servicios que presta. Por ello, su proceso de transformación opera en cuatro vertientes relacionadas entre sí: La organización, los procesos, la infraestructura y la gente.



1.5. Proyectos y Programas que Sustentan la Transformación del SAT

Los proyectos fundamentales del SAT están dirigidos a corregir, complementar, transformar o incorporar nuevos procesos. Lo importante es la vinculación que existe entre ellos a fin de alcanzar los objetivos propios de la institución. Al término del año 2006 se encontraban en desarrollo cuatro proyectos de transformación, seis proyectos estratégicos y treinta y dos proyectos de mejora:

Proyectos de transformación

- Aduana Modelo
- Civismo Fiscal
- Solución Integral
- Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes.

Proyectos estratégicos

- Capital Humano del SAT
- Centro de Administración Tecnológica (CAT)
- Multiservicios Administrados de Comunicaciones (MAC)
- Repositorio de Información del Contribuyente
- Servicio de Soporte Operativo de Aplicaciones (SSO)
- Servicio Administrado de Seguridad (SAS)

Actualmente, los proyectos más importantes en ejecución son:

Aduana Modelo, se instrumentó en cuatro principales ciudades del país, dos aduanas fronterizas en el norte y dos aduanas marítimas, una en el Golfo de México y otra en la costa del pacífico.

El proyecto comprende la modernización de las aduanas con cambios y mejoras en la infraestructura, equipamiento, procesos e interacción con el entorno, complementados con una nueva estructura de personal seleccionado rigurosamente y debidamente capacitado para proporcionar un servicio de mayor calidad y transparencia a los usuarios.

Civismo Fiscal, diseñado para fortalecer la cultura de cumplimiento tributario voluntario, busca formar una conciencia ciudadana sobre la importancia del pago de los impuestos. Se han logrado convenios con diversas instituciones educativas desde el nivel básico hasta el universitario.

Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, permite a través de convenios de colaboración administrativa con las Entidades Federativas, realizar operativos para depurar y actualizar los datos de los contribuyentes ya inscritos e incorporar a quienes no lo hubieren hecho.

Capital Humano del SAT, reconocido como el elemento más valioso de la organización, considera una redefinición de los procesos de la gestión del recurso humano, desde el reclutamiento hasta la salida de los funcionarios. Asimismo, programas de capacitación orientados al desarrollo y profesionalización de los servidores públicos. Se avanzó en el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño a escala individual, para reconocer objetivos y metas del personal de mando, de acuerdo con sus superiores jerárquicos y aplicando criterios de estandarización, para dar cuenta de las diferencias en cargas de trabajo y en responsabilidades.

Centro de Administración Tecnológica (CAT), responde a las necesidades de trabajo colaborativo del SAT, para homologar la plataforma de cómputo mediante la contratación de servicios provistos por terceros, que ofrecerán localmente puestos de servicio (Equipo de cómputo de escritorio y portátil, incluyendo componentes habilitadores como red de comunicación local, infraestructura auxiliar, impresión, digitalización, fotocopiado). De manera central, proporcionarán servicios de directorios, correo electrónico, mesa de ayuda y administración de aplicaciones y activos.

Multiservicios Administrados de Comunicaciones (MAC), otorga a un proveedor externo, la administración y la operación de diversos servicios de comunicación móvil y fija, bajo un esquema de puestos de servicio, regidos por niveles de operación determinados.

Servicio de Soporte Operativo de Aplicaciones (SSO), servicio de soporte técnico y mantenimiento de aplicaciones, infraestructura de software, procesamiento y almacenamiento.

Solución Integral, es el proyecto más ambicioso del órgano desconcentrado porque constituye un cambio institucional con repercusión en toda la organización. La puesta en marcha de este proyecto, significa que los servicios al contribuyente, la fiscalización y la recaudación federal se realizarán de manera más eficiente y eficaz.

La Solución Integral requiere la redefinición de procesos, organización, gente, modelos de información y el aprovechamiento de las tecnologías disponibles, a partir de un principio de arquitectura institucional que busca dar consistencia y armonía como un todo interdependiente.

También implica una modernización, una transformación de fondo de las maneras de actuar de la institución, que evoluciona a partir de la revisión del quehacer actual para rediseñarlo de acuerdo con mejores prácticas mundiales y de ahí, mantener una visión de mejora continua.

A la fecha se han liberado cuatro servicios:

Registro contable, servicio interno del SAT que realiza el registro de operaciones contables de la recaudación de ingresos federales para analizar y consolidar la información para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Identificación del contribuyente, herramienta para que el contribuyente a través de Internet realice su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, actualice su situación fiscal o determine sus obligaciones tributarias correspondientes en cualquier momento.

Servicios al contribuyente, son una alternativa de contacto virtual con el contribuyente para incentivar una cultura fiscal de cumplimiento. La oferta de nuevos servicios de atención personalizada incluye orientación fiscal, aclaraciones, quejas y preguntas frecuentes.

Componente Administración General y Servicios (AGS), como parte de esta Solución Integral, se puso en marcha mediante la incorporación de las mejores prácticas en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del SAT. Con la implementación del componente, se aumenta la transparencia en los procesos de soporte, se facilita la supervisión y evaluación de diversas actividades y se mejora la eficiencia de la organización al poder dedicar mayores recursos a sus áreas sustantivas.

El componente permitió la centralización de la administración de los recursos humanos, del presupuesto y de la tesorería, teniendo como resultado un mayor control sobre los recursos y la transparencia en los procesos de pago a proveedores. El sistema incorpora validaciones que aseguran el cumplimiento de la normatividad y la disponibilidad de los recursos, garantiza flujos continuos y ágiles, así como evita retrabajos.

La herramienta tecnológica implementada repercutió en la disminución de cargas de trabajo, por lo que previa evaluación, se reasignó personal a las áreas sustantivas, principalmente para asistencia al contribuyente. Esta medida ayuda a disminuir el costo de las actividades de apoyo administrativo. Como ejemplo se menciona que hasta el año 2005 existían 106 áreas de apoyo administrativo que fueron sustituidas en 2006 por 30 centros de servicios administrativos.

Por otra parte, para mantener una comunicación constante con los contribuyentes, se han puesto en marcha proyectos que se realizan en un entorno virtual como la Oficina Virtual del contribuyente, localizada dentro del portal del SAT, que ofrece 26 servicios, DeclaraNOT, programa dirigido a fedatarios públicos para que informen las operaciones de enajenación y adquisición de bienes inmuebles, Expediente Integral del Contribuyente, herramienta que permite consultar en todo momento el estado de la situación fiscal de los contribuyentes, entre otros.

2. LA AUTONOMÍA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

2.1 Los Órganos Desconcentrados en México

En la década de 1971-1980 la tasa de crecimiento de población y la necesidad de proporcionar a los ciudadanos servicios públicos de una manera más expedita, obligó a la administración pública a buscar nuevas formas de organización que permitieran mayor rapidez en la toma de decisiones.

De esta manera se comenzó a promover en México el establecimiento de un sistema administrativo simplificado que implicaba la agilización de trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico, significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

La desconcentración surge como medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. La desconcentración es un acto jurídico-administrativo por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad se realice con mayor eficiencia en términos de agilidad de respuesta y menores costos.

En México, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina que los Secretarios de Estado podrán crear órganos administrativos desconcentrados, para el mejor despacho de los asuntos bajo su responsabilidad. Estos órganos les están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine para cada caso, según las disposiciones legales aplicables.

2.2. Alcances de la Autonomía Técnica y Presupuestal

En este contexto, en 1995 el Poder Ejecutivo Federal Mexicano propuso al Poder Legislativo, la creación de un Órgano Desconcentrado con carácter de autoridad fiscal que se denominaría Servicio de Administración Tributaria.

A este nuevo órgano desconcentrado, se le dotaría de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. Se le asignarían todas las funciones relacionadas con la administración fiscal y aduanera que en ese entonces tenía conferidas la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ésta continuaría con las atribuciones fundamentales para determinar la política económica y la formulación de la política fiscal del gobierno federal.

Atendiendo a la definición del jurista Manuel Espinoza Barragán:

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria.¹

¹ Manuel Espinoza Barragán, Lineamientos de Derecho Público Mexicano, Cárdenas, Editor y Distribuidor, Tijuana, Baja California, 1ª. Edición, 1986, p.-141

Efectivamente, la legislación mexicana y la presupuestaria en particular disponen que la autonomía otorgada por precepto constitucional o ley específica a los ejecutores del gasto, comprende a:

- a. **Entes autónomos.** Elaboran y aprueban sus proyectos de presupuesto observando los criterios generales de política económica. El ejercicio de sus recursos, las modificaciones y ajustes y los pagos, se realizan bajo criterios de eficiencia, eficacia y transparencia sin sujeción a las disposiciones de la SHCP.
- b. **Entidades.** Elaboran y aprueban sus proyectos de presupuesto ajustándose a los techos globales de gasto determinados por la SHCP. El ejercicio de sus recursos, los ajustes y pagos se realizan bajo criterios de eficiencia, eficacia y transparencia sin injerencia de la SHCP.
- c. **Órganos Administrativos Desconcentrados.** Elaboran y aprueban anteproyectos de presupuesto según techo establecido por la SHCP. El ejercicio de sus recursos está sujeto a lo aprobado por el Poder Legislativo y los ajustes a las disposiciones de la SHCP.

De esta forma, en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autonomía presupuestal otorgada por ley al SAT está acotada por la normatividad en la materia a que están sujetas las dependencias del gobierno federal.

En consecuencia, este órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y de patrimonio propios, por lo que la formulación y propuesta de su presupuesto, depende de los techos determinados por la propia SHCP en su calidad de autoridad en materia de programación del gasto público de la Administración Pública Federal.

Por esta razón, el presupuesto asignado históricamente no ha permitido la ejecución simultánea y oportuna del conjunto de proyectos o programas diseñados para incrementar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos del SAT, limitando en la práctica la autonomía presupuestal de que goza este órgano desconcentrado.

Por lo que respecta a la autonomía técnica y de gestión el SAT ejerce sus atribuciones con absoluta independencia para determinar y recaudar las contribuciones federales, optimizar los procesos recaudatorios, mejorar el servicio y atención a los contribuyentes, aplicar las normas fiscales, así como las que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional. Sin embargo, se presenta como una limitante en los alcances de los programas la disponibilidad de los recursos para su ejecución.

2.3 Fuente de Ingresos

En el artículo 5 de la Ley del SAT, se establece que:

Para la realización de su objeto, el SAT contará con los siguientes recursos:

- I. Los bienes muebles e inmuebles, recursos materiales y financieros que le sean asignados;

- II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan o en los que participe en representación de la Secretaría de Hacienda para tales fines;
- III. Los ingresos que obtenga por la prestación de servicios y gastos de ejecución, y ;
- IV. Las asignaciones que establezca el presupuesto de egresos de la Federación.

2.4 Operación Presupuestal y Financiera

Recursos fiscales

La principal fuente de financiamiento del gasto corriente del SAT son los recursos fiscales que se le asignan en el presupuesto de egresos de la federación. Conforme a las disposiciones vigentes en materia presupuestaria, el SAT elabora anualmente un anteproyecto de presupuesto según el monto de recursos determinados y asignados por la SHCP. Este anteproyecto se integra al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que la dependencia citada somete anualmente a la aprobación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y una vez autorizado se comunica al SAT el presupuesto definitivo autorizado para el año fiscal que corresponda.

A partir de este momento el SAT debe cumplir con otros requisitos previos al ejercicio de los recursos, como son la distribución mensual del presupuesto aprobado, solicitud de asignación de recursos según la distribución efectuada, entre otros. Esta distribución se realiza por conceptos de gasto (Gastos de personal, de operación y de inversión) y cualquier modificación está sujeta a la reglamentación que al efecto emita la SHCP.

Una vez cubiertos los requisitos anteriores, el ejercicio de los recursos se realiza conforme al programa aprobado y el SAT cuenta con flexibilidad para efectuar movimientos compensados, siempre que se trate de partidas que involucren gastos de operación, requiriendo autorización de la SHCP para modificaciones de gastos de inversión o de servicios personales.

Para el pago de gastos de personal, así como de los bienes y servicios adquiridos el SAT maneja una tesorería propia lo que le permite enfrentar sus compromisos de tipo financiero directamente y controlar sus operaciones presupuestarias.

Adicionalmente, existen movimientos de ampliación o reducción del presupuesto originalmente aprobado, previa justificación y autorización de la SHCP, sujetándose los recursos adicionales a las disponibilidades de la Tesorería de la Federación.

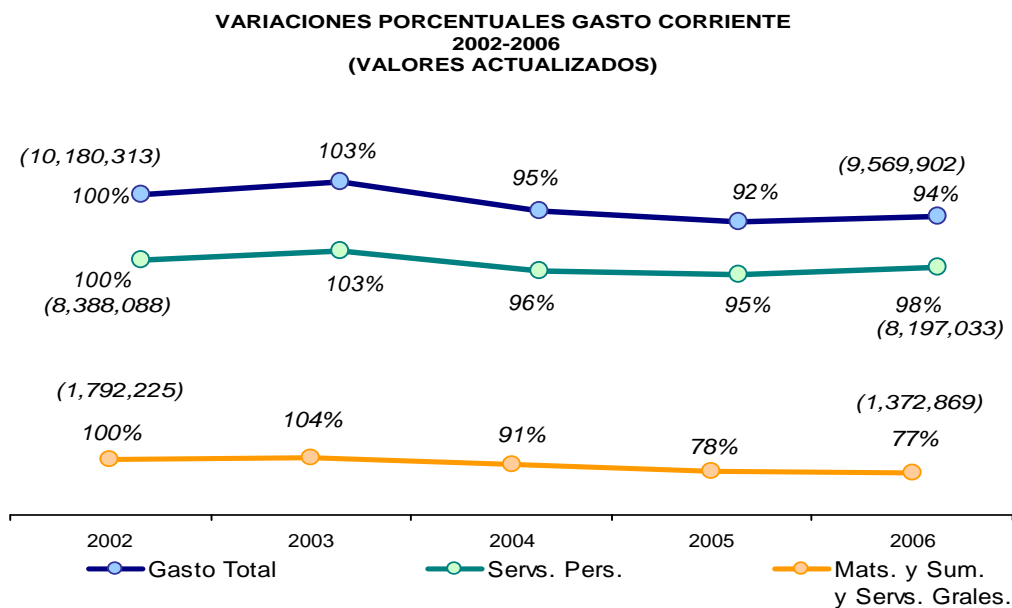
Recursos extra presupuestales

Como fuente de dichas ampliaciones se consideran la recuperación de los gastos de ejecución y derechos de trámite aduanero que efectúan los contribuyentes en cumplimiento a lo establecido por los artículos 150 del Código Fiscal de la Federación y 49 de la Ley Federal de Derechos, los cuales están destinados específicamente al Servicio de Administración Tributaria.

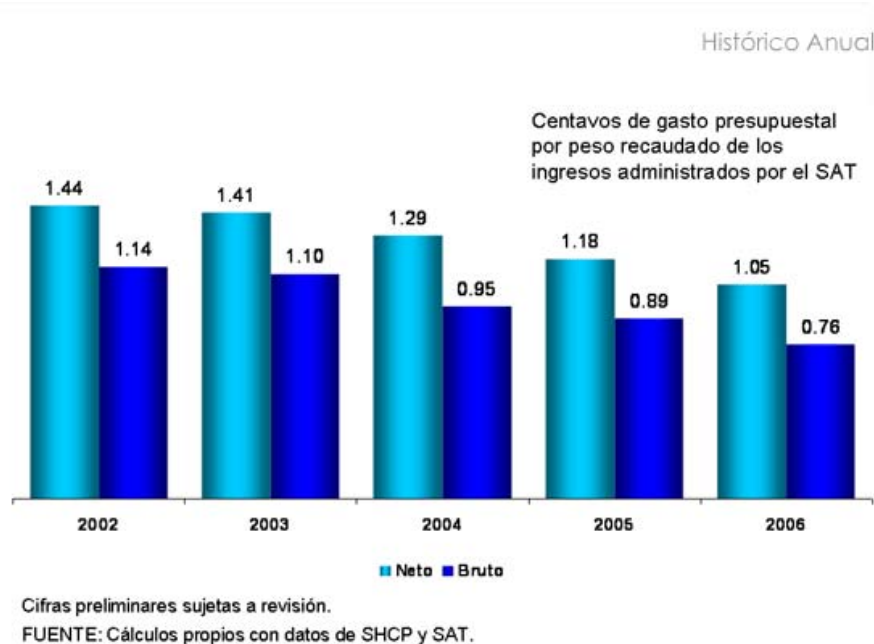
Estos recursos sin embargo, sólo pueden destinarse para gastos de notificación y cobranza, capacitación y promoción del cumplimiento voluntario, siendo mínimo su impacto en programas especiales.

La operación presupuestal bajo este esquema de normas y lineamientos específicos que además son susceptibles de modificaciones anuales, aunado a un presupuesto insuficiente desde su aprobación por el Poder Legislativo y sujeto a medidas de austeridad, limita o impide garantizar la disponibilidad oportuna de recursos para cubrir los gastos de funcionamiento e incide en el desarrollo de programas y proyectos nuevos, diseñados para mejorar la operación o proporcionar más servicios al contribuyente, porque se inician con retraso o deben diferirse para el siguiente año.

Como se observa en la siguiente gráfica, en términos reales el presupuesto del SAT se ha mantenido sin variaciones significativas en el periodo 2002-2006, mostrando incluso reducciones en los gastos de operación, producto de mejoras a los procesos e infraestructura recaudatoria, cuya inversión proviene de la optimización del patrimonio de los fideicomisos administrados por el SAT y por el préstamo que otorgó el Banco Mundial para financiar parcialmente el Proyecto de Transformación emprendido por este Órgano Desconcentrado.



De lo anterior se explica que sin contar con mayores recursos presupuestales, en el periodo 2002-2006, el costo de la recaudación ha disminuido de 1.44 a 1.06 centavos por peso recaudado como se presenta en la siguiente gráfica.



Sin embargo, se requieren mayores recursos de inversión para alcanzar los más altos estándares a nivel mundial, en los cuales el costo de la recaudación representa en promedio el 1.0% del monto captado por contribuciones.

Recursos de fideicomisos

En la década de los años noventa, México firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, cuyo objeto es evitar la doble tributación. Este tratado hizo evidente las deficiencias o insuficiencias en la operación aduanera, tales como: Operación aduanera y recaudatoria en forma manual, revisión del 100% de las mercancías, carencia de infraestructura informática, proceso de adquisiciones lento y presupuesto limitado para modernizar las aduanas.

Ante la urgente necesidad de modernizar las aduanas, facilitar el flujo de mercancías, transportes y personas, se recurre a la figura de los fideicomisos contemplados en el Artículo 5 fracción II de su ley, orientados a financiar la inversión que requiere la modernización de los procesos de recaudación y aduaneros, entre los que figuran los proyectos del plan estratégico mencionado anteriormente.

En la aplicación de los recursos de los fideicomisos destinados a inversión en tecnología de la información, las comunicaciones y el equipamiento, se adoptó como una de las acciones estratégicas, promover la tercerización de estos servicios con empresas privadas con tres propósitos fundamentales:

- ✓ Potenciar las disponibilidades anuales de los recursos al diferir el gasto de inversión en contratos de servicios pactados a plazos de 3 o 4 años.
- ✓ Mitigar el riesgo de obsolescencia tecnológica y recibir servicios integrales de la más alta calidad.
- ✓ Evitar pasivos laborales desvinculados de la actividad recaudatoria.

Actualmente el SAT administra dos fideicomisos públicos:

Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA).

Su objetivo es administrar el patrimonio para mejorar la infraestructura tecnológica y física de las aduanas del país, contribuir a la facilitación de la operación aduanera y apoyar los procedimientos aduaneros para la comprobación y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales y prevención de ilícitos.

Origen de los recursos: Contraprestación pagada por los servicios de pre validación del pedimento aduanero, prevista en los Artículos 16-A y 16-B de la Ley Aduanera vigente.

Fideicomiso para Administrar las Contraprestaciones previstas en el Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA).

Fue creado para recibir, invertir y administrar las cantidades que se cobren por concepto de contraprestaciones por los servicios establecidos en el artículo 16 de la Ley Aduanera, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero, así como, modernizar y transformar al SAT, tanto en materia de tecnología informática y telecomunicaciones, como en la infraestructura de sus instalaciones y de las aduanas.

Origen de los recursos: Contraprestación pagada por los servicios de validación del pedimento aduanero, prevista en el Artículo 16 de la Ley Aduanera vigente.

Operación

Cada fideicomiso es gobernado por un Comité Técnico integrado por funcionarios de alto nivel y presidido por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, con atribuciones para aprobar el programa anual del fideicomiso, entre otras.

La aplicación de los recursos que han ingresado a los fideicomisos, se realiza según aprobación del Comité Técnico y en apego a la legislación vigente para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas.

Logros

Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA).

- Dotación de mejor equipo a las aduanas para hacer eficiente el control y despacho aduanero.
- Adquisición de equipo de Rayos X y Rayos Gamma para facilitar la verificación de las mercancías que entran y salen del país.
- Servicios de mantenimiento al equipo existente para garantizar su buen funcionamiento.

- Adquisición de vehículos para actividades de vigilancia y prevención del contrabando.
- Mejora del equipo para clasificación arancelaria mediante análisis de muestras de mercancías de comercio exterior.
- Dotación de equipo de telecomunicaciones moderno y seguro.
- Dotación de mobiliario para las aduanas.
- Contratación de servicios para la operación de equipos tecnológicos, de radiocomunicación y tableros del cuarto de control, entre otros (Programa Valunet).
- Apoyo de servicios externos para los procesos de revisión y control aduaneros en todas las aduanas del país.

Para mejorar la infraestructura e instalaciones de las aduanas se implementó el Programa de Fortalecimiento, Rehabilitación y Mejoramiento de Instalaciones, cuyas principales obras fueron:

- Construcción de carriles especiales en las aduanas para agilizar el flujo de vehículos, especialmente los que transportan bienes perecederos.
- Remodelación de aduanas y garitas.
- Ampliación de cruces fronterizos.
- Proyecto Aduana Modelo
- Construcción de alojamientos para el personal que realiza actividades de inspección fiscal y aduanera.

Fideicomiso para Administrar las Contraprestaciones previstas en el Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA).

Los recursos se han destinado en su mayoría para fortalecer la infraestructura tecnológica y de comunicaciones del SAT, así como para el desarrollo del capital humano y mejoramiento de la imagen institucional.

- La operación informática del SAT se fortaleció con la implementación del Centro de Administración Tecnológica (CAT) que cubre servicios de soporte técnico, impresión, digitalización, fotocopiado e infraestructura de cómputo.
- Asimismo se contrataron servicios de acceso a nuevas versiones de productos, actualizaciones, correcciones, posibilidad de migración a otros equipos a versiones más nuevas de los mismos sistemas operativos, soporte técnico telefónico y vía Internet.
- Servicios de mantenimiento correctivo al presentarse errores o fallas en el funcionamiento del Software (programas).
- Se concluyó la implementación de la red privada virtual (VPN), que proporciona servicios de transporte de voz, datos y video.
- Se inició la implementación de los proyectos fábrica de software y soporte operativo, para administrar y alinear la calidad de los productos y procesos de soluciones de software a los estándares y mejores prácticas de la industria, así como para el servicio de soporte técnico y mantenimiento de aplicaciones, infraestructura de software, procesamiento y almacenamiento, entre otros.
- Se implementó el Centro de Contacto Multiservicio para operar servicios de telefonía, correo electrónico, chat, entre otros. Este centro administra y controla la entrada y salida de cada servicio y genera reportes en forma

automática, lo que apoyará la evaluación de la calidad de los servicios que se proporcionan al contribuyente.

- Para mejorar la imagen e instalaciones del SAT, en el Proyecto Nuestro Espacio se concluyó la adaptación de oficinas en Guadalajara y continúan las obras para aulas de capacitación en Zapopan; módulos de atención al contribuyente en Chetumal; y Mazatlán; remodelación en la Administración Local Jurídica de Uruapan y en el almacén de Chichimequillas.

Egresos

En el periodo 2003-2006, el gasto de inversión de los fideicomisos ascendió a 5 220.0 millones de pesos, cifra que representa 3.2 veces el valor promedio de los activos fijos del SAT en ese periodo y el 89% del gasto de operación realizado con recursos presupuestales en ese lapso.

Beneficios

- ✓ La disponibilidad de los recursos de los fideicomisos permite una planeación más eficiente del gasto y la implementación de proyectos estratégicos y de transformación.
- ✓ Los recursos pueden orientarse según la prioridad de los requerimientos.
- ✓ El proceso de transformación del SAT se fortaleció con recursos de los fideicomisos.
- ✓ La modernización de las aduanas
- ✓ Soporte a procesos y actividades recaudatorias
- ✓ Soporte a la profesionalización de los servidores públicos
- ✓ Mejora de instalaciones del SAT y las aduanas
- ✓ Adquisición de tecnología de punta para sustentar los servicios al contribuyente

Como se observa en materia de inversión, la autonomía se ejerce plenamente lo que ha permitido lograr avances importantes en la transformación del órgano recaudador mexicano.

2.5 Iniciativa de Autonomía Integral

Es necesario reflexionar las experiencias de países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda y otros, que han promovido la autonomía de sus administraciones tributarias logrando grandes avances y eficiencias en su operación, además de proteger a la fiscalización y la recaudación de cualquier interés político de coyuntura y buscando así dar independencia al órgano técnico correspondiente.

De lo anterior, que en el caso de México deba fortalecerse la autonomía técnica no sólo para lograr la eficiencia operativa sino para independizar su gobierno, para lo cual también se requiere de absoluta autonomía presupuestal y financiera. Bajo esta premisa, el 10 de noviembre de 2005 se presentó una iniciativa para reformar los artículos 25 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de dotar de plena autonomía al Servicio de Administración Tributaria.

La naturaleza jurídica de dichos cambios contemplaba los siguientes puntos:

- Órgano Constitucionalmente autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.
- Personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Objetivo y funciones del SAT:
 - Encargarse, por cuenta de la federación, de la recaudación y asuntos aduaneros.
 - En calidad de autoridad administrativa, aplicar las leyes federales fiscales y aduaneras, para lo cual:
 - Podrá emitir disposiciones de carácter general;
 - Podrá establecer medidas tendientes a procurar su adecuado cumplimiento;
 - Contará con facultades de inspección, económico coactivas y de imposición de sanciones, y
 - Podrá acceder a la información, libros, papeles y documentación de los contribuyentes y de terceras personas.
- Auxilio al SAT
 - Las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar el auxilio que requiera el Servicio de Administración Tributaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Órganos de Gobierno
 - La administración del SAT estará a cargo de una Junta de Gobierno, integrada por:
 - El Presidente del SAT, quien a su vez la presidirá;
 - Cuatro miembros que serán propuestos por el Presidente de la República, para la aprobación del senado o de la comisión permanente, y
 - Dos representantes de la SHCP.
 - Tanto el Presidente del SAT como los cuatro miembros propuestos por el Titular del Ejecutivo Federal para la Junta de Gobierno, ejercerán su encargo por periodos escalonados de seis años.
 - Sólo podrán ser removidos por causa grave, mediante juicio político conforme al artículo 110 constitucional y, para proceder penalmente en contra de ellos, se deberá agotar el procedimiento del artículo 111.
- Relaciones laborales, autonomía presupuestaria e intervención en controversias constitucionales
 - Las relaciones laborales entre el SAT y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123

- constitucional y se establecerá un régimen de responsabilidades para dichos trabajadores.
 - El SAT tendrá autonomía presupuestaria y deberá contar con los recursos necesarios para garantizar que se cubra su gasto operativo año con año y sus necesidades de inversión.
 - El SAT estará legitimado para intervenir en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución.
- Coordinación Fiscal
 - En materia de coordinación fiscal, se requerirán ajustes que deberán ser acordados en colaboración con la SHCP y las propias entidades federativas.
 - El SAT, al constituir una entidad totalmente autónoma, dotada de personalidad propia, estará en posibilidad de generar los acuerdos necesarios con ambos niveles de gobierno. En esta virtud, no se estima necesario que constitucionalmente se prevea dicha facultad, aunque a nivel de ley sí deberán de introducirse las reglas correspondientes.
 - Como consecuencia de la autonomía del SAT, no se vería directamente afectado el sistema de coordinador fiscal en cuanto a las contribuciones en cuyo rendimiento recaudatorio participan las entidades federativas. En este renglón, continuaría siendo facultad de la SHCP el diseño y propuesta del sistema.

En suma, la consolidación de la competencia técnica y la neutralidad que la sociedad exige al órgano recaudador mexicano, sólo es posible materializarla cuando se le otorgue la independencia presupuestal y financiera. De esta forma se garantiza que los recursos fluyan con oportunidad y suficiencia a los proyectos o programas que fortalezcan la recaudación, así como contar con la flexibilidad necesaria para cambiar sus alcances o adaptar las iniciativas al entorno tecnológico o a la evolución de las mejores prácticas en el sector, posibilitando comprometer el mejor costo-beneficio de los procesos diseñados para operar el ciclo tributario.

Ejemplo de transformación, neutralidad y eficiencia de órganos autónomos en nuestro país, son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y próximamente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Actualmente y con motivo de los recientes cambios de poderes legislativo y ejecutivo registrados en México (septiembre y diciembre de 2006), la discusión de esta iniciativa no se ha abordado nuevamente, sin embargo, se espera que en el mediano plazo se retome el tema dentro del marco de las reformas financieras y fiscales de la agenda legislativa.

3. CONCLUSIONES

- La administración tributaria en México ha tenido importantes avances, pasando desde la concentración de estas funciones en la SHCP donde esta institución al concentrar múltiples funciones y unidades y sin una planeación definida en cuanto a las actividades recaudatorias y tributarias, no podía garantizar la eficiencia y optimización de la administración tributaria. De aquí que se plantea la necesidad de conformar una entidad desconcentrada con una responsabilidad bien definida en la fiscalización y tributación.
- La desconcentración es el medio jurídico de la normatividad de México que facilita el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. La desconcentración es el acto por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad se realice con mayor eficiencia.
- El Servicio de Administración Tributaria en México ha podido implementar importantes proyectos de transformación, gracias al ejercicio de fuentes de financiamiento alternas inscritas en el marco de su normatividad de administración presupuestal.
- El SAT es una entidad en transformación continua, cuyas necesidades de alcanzar mayor eficiencia en las funciones de recaudación, fiscalización y asistencia al contribuyente, han impulsado las iniciativas por alcanzar su plena autonomía.
- La transformación del Servicio de Administración Tributaria se enmarca no solo dentro de los cambios de su propia normatividad, sino que responde también al logro de su eficiencia operativa y presupuestaria, que son la base de su autonomía técnica y de gestión.
- En relación a la autonomía:
 - La autonomía en términos presupuestarios y financieros implica por una parte la facultad e independencia en la obtención de recursos derivados de la propia gestión y su utilización, a fin de enfrentar gastos de operación y sus inversiones necesarias.
 - La autonomía en términos técnicos y de gestión significa la independencia de realizar funciones específicas a fin de lograr objetivos y metas específicas, bajo una visión de eficiencia y optimización operativa.
- El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones (Ley del SAT, art. 3).
 - Sin embargo, este órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y de patrimonio propios por lo que no formula su presupuesto, mismo que le es asignado por la unidad central de la que depende (SHCP). De aquí que no existe para el SAT una verdadera autonomía presupuestaria.

- El SAT, para determinar y recaudar las contribuciones federales, optimizar los procesos recaudatorios, mejorar el servicio y atención a los contribuyentes, aplicar las normas fiscales, así como las que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, ejerce sus atribuciones con absoluta autonomía técnica y de gestión.
- En relación a la autonomía integral conviene tomar en cuenta las experiencias de otros países que han promovido la autonomía de sus administraciones tributarias logrando eficiencias en su gestión, además de proteger sus actividades sustantivas que son la fiscalización y la recaudación de cualquier interés político de coyuntura y dar así independencia al órgano técnico correspondiente.
- Finalmente, se espera que dentro de la agenda legislativa, se retomen en el mediano plazo, las iniciativas para dotar al SAT de plena autonomía, de forma que evolucione a un órgano especializado y moderno tanto en la recaudación de las contribuciones como en el control aduanero; que sea un ente imparcial y eficiente en su gobierno e independiente en la administración de sus recursos y único responsable de sus resultados.

CRITERIOS PARA LA DEPARTAMENTALIZACIÓN

Brian MacCauley

Comisionado Asistente para
Política Legislativa y Asuntos Regulatorios
Agencia de Rentas de Canadá
(Canadá)

SUMARIO: -I. El contexto canadiense. a) Autoridades legislativas.- b) Estructura de gobernanza de la Agencia.- c) Una agencia de Administración Tributaria – cinco regiones. –II. Estructura organizacional de la CRA.- a) Descripción del modelo funcional.- b) ¿Por qué es este modelo apropiado para la CRA?.- c) Componentes claves del modelo.- d) Mecanismos integradores. –III. Dirección conforme a nuestra estructura. - a) Beneficios y desafíos. - b) Consideraciones claves en la aplicación de esta estructura.

I. EL CONTEXTO CANADIENSE

Como contexto para la discusión sobre la departamentalización, presentamos a continuación una breve descripción de las autoridades legislativas, la estructura de gobernanza y la distribución de operaciones de la Agencia Canadiense de Ingresos.

A. AUTORIDADES LEGISLATIVAS

La Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) es la principal recaudadora de ingresos y autoridad impositiva del país, y también es responsable de distribuir beneficios a millones de canadienses cada año. Más precisamente, la CRA recauda:

- Todo el impuesto federal sobre la renta;
- Todo el impuesto personal sobre la renta de todas las provincias, excepto una (la federación canadiense está compuesta por diez provincias y tres territorios);
- El impuesto corporativo sobre la renta en siete de las diez provincias (en 2008 serán ocho provincias); el impuesto sobre bienes y servicios (GST) en todas las provincias, excepto una; y
- El impuesto armonizado sobre las ventas (HST) en las tres provincias donde el impuesto provincial sobre las ventas se ha armonizado con el impuesto federal GST.

El volumen de nuestras transacciones en el período 2005 - 2006

- Se procesaron más de 24 millones de declaraciones de impuestos de particulares y de grupos de empresas.
- Se procesaron más de 1,6 millones de declaraciones de impuestos de corporaciones.
- Se procesaron alrededor de 6,8 millones de declaraciones de los impuestos GST/HST.
- Más de 2,5 millones de empresas registradas.
- Se respondieron aproximadamente 25 millones de preguntas del público.
- El sitio Web de la CRA tuvo aproximadamente 30 millones de visitas relacionadas con los impuestos.

También recauda el impuesto al consumo; el impuesto de sisa para ciertas provincias; los aportes de empleados y empleadores al Plan de Jubilación de Canadá; y las primas de empleados y empleadores del Seguro de Empleo. Además, la CRA efectúa la entrega

varios beneficios, créditos impositivos, y otros servicios en base a los ingresos, que contribuyen directamente al bienestar económico y social de los canadienses.

La CRA también administra los convenios tributarios internacionales que se han firmado con una gran cantidad de países, y que apuntan a promover el intercambio de información entre los partícipes y evitar la doble imposición sobre los ingresos que sus respectivos ciudadanos perciben en el extranjero.

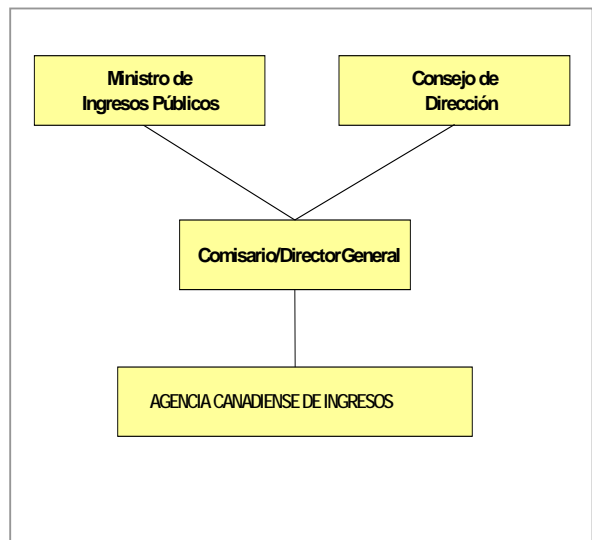
b) Estructura de Gobernanza de la Agencia

La Agencia Canadiense de Ingresos fue creada por la Ley de la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria (Ley CCRA) el 1 de noviembre de 1999, con tres objetivos principales:

- Proporcionar un mejor servicio a los canadienses, concentrándose en las necesidades de los contribuyentes y de los beneficiarios;
- Convertirse en una organización más eficiente y efectiva, con mayor flexibilidad administrativa; y
- Establecer una asociación más unida con las provincias y los territorios.

Para lograr estos objetivos, la Ley CCRA estableció una estructura organizacional única para la Agencia. Este régimen encierra una relación legislada directa con el Ministro, y tareas y responsabilidades legisladas específicas para el Consejo de Dirección y para el Comisario de la Agencia.

El **Ministro de Ingresos Públicos** es responsable ante el Parlamento de todas las actividades de la CRA, y tiene acceso, según se necesite, a toda la información de la Agencia. El Ministro ejerce poderes relacionados con la adopción de reglamentos y la presentación de informes al Parlamento o al Gobernador del Consejo (Gabinete), así como ciertos poderes sobre el programa que involucran asuntos importantes y delicados. El Ministro no se involucra en las decisiones relacionadas con las auditorias y las investigaciones. También, la responsabilidad de la política tributaria recae sobre otro ministro, el Ministro de Finanzas.



El **Consejo de Dirección** (CdD) es responsable de asegurar el rigor y la observancia de los recursos humanos y de los sistemas administrativos de la CRA. Debe rendir cuentas al Parlamento (a través del Ministro) sobre la administración de las facultades que se le conceden a la Agencia en materia de recursos humanos, administración, bienes raíces, compras y contrataciones. La Ley CCRA dispone que el CdD puede asesorar al Ministro sobre la administración general y la implementación de la legislación del programa, y que el Ministro puede dar directivas al CdD en cuanto a cualquier tema que afecte materialmente el bienestar público o las finanzas públicas. Como práctica general, el Ministro no da tales directivas. El Consejo no tiene acceso a la información confidencial de los contribuyentes.

El Consejo de Dirección está compuesto por 15 miembros que son designados por el gobierno federal: el Presidente, el Comisario y 13 Directores (once de los cuales se

designan de una lista de candidatos presentados por las provincias y los territorios, y los dos restantes son candidatos federales). Esencialmente, el CdD funciona en base a los mismos principios y a las mismas reglas que rigen una Junta Directiva del sector privado.

Como director general de la CRA, el **Comisario** es responsable de la administración diaria de la Agencia. Es responsable ante el CdD de la dirección diaria de la Agencia, de la supervisión de los empleados, y de la implementación de políticas de gestión y presupuestos. El Comisario también es responsable ante el Ministro, y debe asistirlo y asesorarlo sobre los deberes, las funciones, las autoridades legisladas y las responsabilidades del Gabinete.

A nivel nacional, el Consejo de Dirección y el Comisario, junto con el Comité Directivo de la Agencia, deben:

- Establecer la dirección, los objetivos y las prioridades estratégicas para la organización, y supervisar el desempeño general.
- Asegurar que las leyes, las regulaciones, las políticas y los procesos se administren con coherencia, justicia y uniformidad.
- Asegurar que la Agencia brinde servicios de alta calidad, sensibles y económicos a los canadienses.

c) Una Agencia Nacional de Administración Tributaria - Cinco Regiones

Canadá es un país vasto, que mide aproximadamente 4.500 millas de Este a Oeste, a lo largo de 4½ usos horarios. Es el segundo país más grande en superficie, después de Rusia, y tiene costas en los océanos Atlántico, Ártico y Pacífico, siendo el país con la línea costera más extensa del mundo. En superficie, Canadá es ligeramente más grande que los Estados Unidos, pero sólo cuenta con una población equivalente al 11 por ciento del mismo. Es uno de los países menos densamente poblados y, no obstante, más prósperos del mundo. Entre las economías de los países del G-7, la economía canadiense está considerada como una de las más fuertes y saludables. Canadá también goza de un buen índice de participación en el sistema tributario, ya que aproximadamente el 93% de los contribuyentes adultos declaran los impuestos anuales sobre la renta con puntualidad.

Bajo el modelo federalista de Canadá, el país está dividido en diez provincias y tres territorios, cada uno de los cuales tiene su propio gobierno provincial o territorial. Como agencia nacional de recaudación de ingresos, la CRA realiza las recaudaciones impositivas y administra los beneficios sociales en representación de las provincias y los territorios, según acuerdos formales con el gobierno federal.

Para fines administrativos, la CRA ha establecido cinco regiones en Canadá. Cada región tiene un alto nivel de la coherencia social y económica, que proporciona una base eficaz para la planificación e implementación del programa. Por ejemplo, las cuatro provincias de la costa este que componen la Región Atlántica, se caracterizan por tener una fuerte relación con el mar. La pesca juega un papel económico y cultural central en esa región. Otras industrias tales como la selvicultura, el turismo y, más recientemente, la exploración petrolera y gasífera de la costa, también son importantes para la economía regional. El diagrama siguiente muestra la ubicación de las oficinas de la CRA, así como la distribución de su personal y de sus programas.

Operaciones regionales de CRA



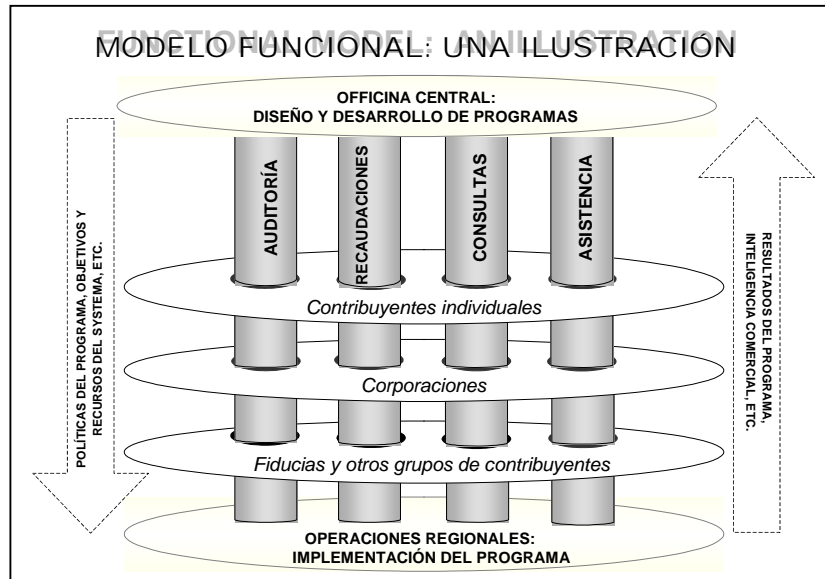
II. Estructura organizacional de la CRA

a) Descripción del Modelo Funcional

El término **estructura organizacional** se refiere a la manera de designar las relaciones formales de presentación de informes en una organización, e incluye el número de niveles jerárquicos y el ámbito de control de cada nivel directivo. También identifica la agrupación de individuos en departamentos, y la agrupación de departamentos en la organización total. La estructura organizacional también incluye el diseño de mecanismos a fin de asegurar una efectiva comunicación, coordinación e integración de esfuerzos en todos los departamentos.

Un aspecto importante de la estructura organizacional es la agrupación de actividades laborales, o departamentalización, a fin de permitir la coordinación, mejor comunicación e integración de las actividades. Las administraciones tributarias de hoy aplican dos metodologías básicas: la metodología funcional, y la metodología centrada en el contribuyente.

En una metodología funcional, los empleados que realizan funciones o procesos laborales similares y/o que cuentan con conocimientos y habilidades semejantes, están agrupados. Estas agrupaciones permiten la especialización, establecen una escala de esfuerzo que asegura un nivel creciente de experticia y ayudan a asegurar y promover coherencia en la interpretación y aplicación de leyes, políticas y prácticas administrativas – todos atributos esenciales de una administración tributaria sana.



Por otra parte, un modelo centrado en el contribuyente organiza los servicios y las funciones de implementación principalmente en torno a segmentos de contribuyentes (como por ejemplo pequeñas empresas, grandes empresas, individuos, etc.) a fin de proveer lo que algunos llaman “una perspectiva general de contribuyentes”. Esto puede facilitar un entendimiento más completo de las actitudes, necesidades y comportamientos de cumplimiento del contribuyente, y ayuda a asegurar que todas las funciones, trabajando en conjunto, consigan los resultados deseados para cada grupo de contribuyentes.

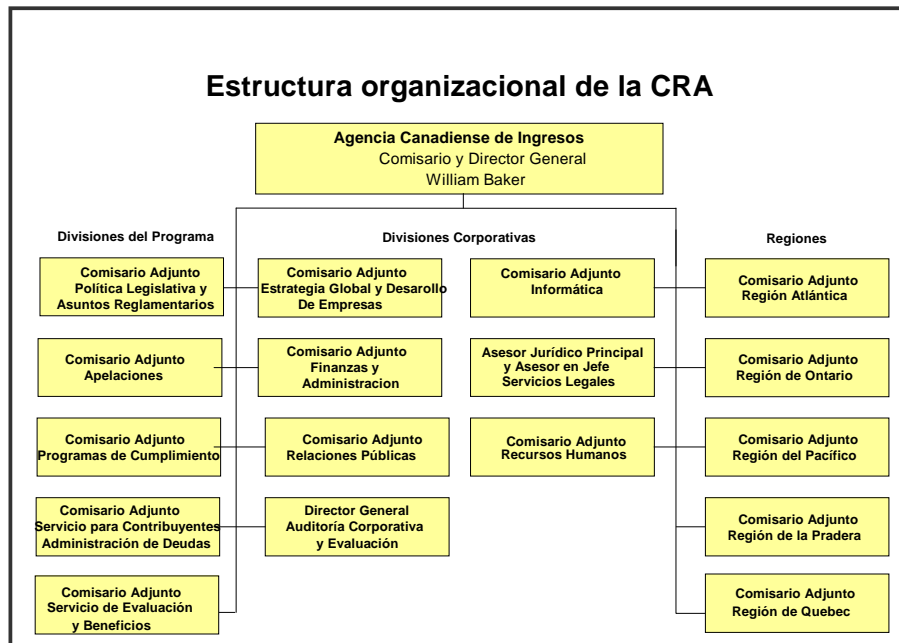
El **modelo funcional** que se ha adoptado en la CRA establece la arquitectura del régimen de responsabilidad corporativa de la Agencia. El modelo refleja la visión y los valores que apuntalan la metodología que emplea la Agencia para planificar y dirigir sus programas y servicios, y para asignar sus recursos. En el papel clave que juegan los altos ejecutivos de la Agencia para promover y facilitar el entendimiento, está afirmado que trabajan en equipo a fin de asegurar que se cumplan los objetivos corporativos y del programa.

b) ¿Por Qué es este Modelo Apropiado para la CRA?

El modelo funcional deriva de las facultades legales y de la obligación de dar cuentas por los resultados de la CRA, enmarcadas en torno a programas nacionales, y refleja el mandato y las líneas comerciales de la organización.

La CRA es responsable por la administración de una amplia gama de programas nacionales, y de varios programas provinciales. Las divisiones funcionales de la Oficina Central diseñan y desarrollan sistemas, procesos y políticas nacionales, con el aporte de las regiones. Los programas y servicios se implementan a nivel regional, a través de oficinas de servicios impositivos y centros impositivos. Además, como organización operacional más que política, la CRA tiene varias oportunidades de lograr eficiencia operacional y economías de escala, que surgen de la descentralización de las operaciones en el campo, con numerosos puntos de entrega de servicio. Esta metodología igualmente le brinda a la CRA la oportunidad de desarrollar centros expertos o especialistas de conocimiento, ubicados en todo el país, para tratar cuestiones importantes. Por ejemplo, como parte de su metodología para abordar prácticas y esquemas agresivos de planificación de impuestos, la

CRA ha establecido 11 centros expertos en las regiones que cuentan con personal que especializan en evasión de impuestos.



La Agencia usa el modelo funcional como base para planear, presupuestar, manejar y supervisar las actividades de su programa. De acuerdo a este modelo, las prioridades, las expectativas de desempeño y los presupuestos se determinan primero para cada una de las 5 divisiones del programa y 7 divisiones corporativas de la Agencia. Cada división, por su parte, establece las prioridades, las expectativas de desempeño y el presupuesto para cada Región, en un plan de tres años. Las Regiones entonces asignan trabajo y presupuestos a sus respectivas oficinas, para que implementen los programas y servicios, según las prioridades y los objetivos que se han establecido. Este escalonamiento en la dirección, establece una línea de visión clara para la responsabilidad de la dirección, y un entendimiento común en todos los programas, sobre lo que es importante y lo que se debe lograr.

c) COMPONENTES CLAVES DEL MODELO

El modelo de la CRA está compuesto por los tres componentes claves siguientes, cada uno con tareas, deberes y responsabilidades claras:

1. Comisario y Comité Directivo de la Agencia (AMC).
2. Divisiones Funcionales y Corporativas de la Oficina Central.
3. Regiones.

Las responsabilidades claves de cada componente se describen a continuación.

1. El **Comisario**, con los quince **Comisarios Adjuntos** que forman el AMC, son conjuntamente responsables por:
 - Establecer dirección, objetivos y prioridades estratégicas para la organización y supervisión del desempeño general.
 - Asegurar que las leyes, las regulaciones, las políticas y los procesos a cargo de la CRA, se administren con coherencia, justicia y uniformidad.

- Asegurar que se cumpla la meta de la CRA de brindar servicios de alta calidad, sensibles y económicos a los canadienses.
- Aprobar instrucciones claves de programas/políticas e inversiones estratégicas, conforme a las estrategias de administración de recursos corporativos.
- Proveer supervisión ejecutiva para la gestión de cuestiones de importancia nacional o especial, y cuestiones horizontales claves, y la integración de programas y procesos, tanto interna como externamente.
- Establecer las modalidades y los protocolos para integrar las respectivas tareas, deberes y responsabilidades de las Divisiones de la Oficina Central y de las regiones.
- Negociar y acordar los resultados del programa, los objetivos de desempeño y las asignaciones anuales de recursos, tanto para el desarrollo de programas como para la implementación de los mismos.
- Apoyar al Ministro y a su personal, y al Consejo de Dirección.

2. Los **Jefes de las Divisiones de la Oficina Central** son responsables por:

- Realizar la planificación estratégica de las funciones que se les ha asignado:
 - establecer prioridades nacionales y objetivos corporativos y del programa, a largo plazo;
 - determinar los resultados específicos que el programa debe lograr a nivel nacional;
 - establecer objetivos y prioridades a corto plazo;
 - manejar la División de recursos humanos.
- Desarrollar planes comerciales anuales para su línea, función o programa comercial, en consulta con las Regiones:
 - diseñar y desarrollar políticas, programas, servicios, sistemas y procesos;
 - conforme a los objetivos y prioridades del Plan Comercial Corporativo.
- Proporcionar el apoyo necesario a las regiones, a fin de que logren los estándares de servicio y los resultados a que apunta el programa, incluyendo:
 - recursos (es decir, recursos humanos, financieros y administrativos);
 - asesoramiento, orientación y dirección funcional y técnica;
 - capacitación funcional y técnica, y apoyo afín.
- Proveer asesoramiento y dirección funcional y técnica a las regiones sobre cuestiones específicas del programa, y sobre cuestiones de gestión de un caso/archivo seleccionado que sean de importancia nacional, o que tengan implicaciones importantes en el programa.
- Monitorear y reportar el desempeño del programa a nivel nacional, y realizar actividades de aseguramiento de la calidad.
- Identificar y proveer asesoramiento y dirección funcional y técnica a las regiones sobre:
 - gestión de riesgos de cuestiones de importancia nacional o especial;
 - gestión de cuestiones horizontales relacionadas con los programas nacionales.
- Seguir una metodología corporativa con respecto a la planificación, al establecimiento de prioridades y a la obtención de recursos.
- Comunicar las prioridades, los objetivos y las actividades de la Agencia a los clientes y a las partes integrantes.

3. Los **Comisarios Adjuntos Regionales** son responsables por:

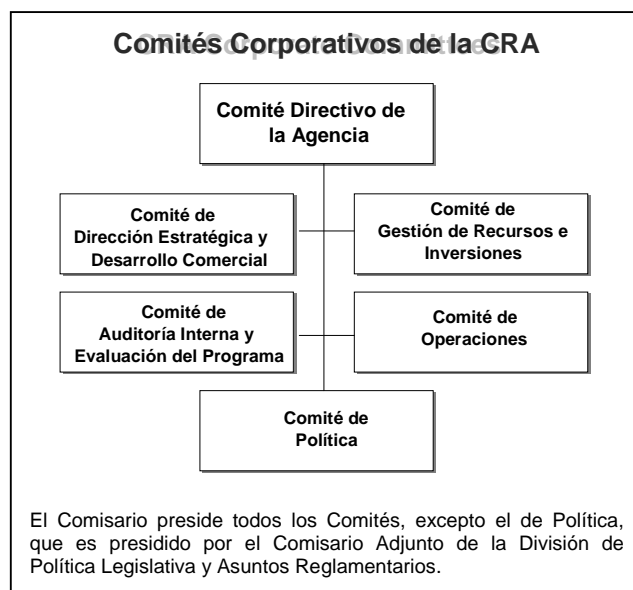
- Establecer una estructura de dirección regional conforme a las estrategias, las prioridades, los objetivos y los valores corporativos y del programa:
 - establecer prioridades y objetivos específicos para cada región;
 - manejar los recursos regionales, incluyendo los recursos humanos;

- asesorar a las Divisiones de la Oficina Central en cuanto a la planificación de cuestiones afines.
- Implementar programas, estándares de servicio y servicios de alta calidad que apoyen los objetivos y los resultados a los que apunta el programa nacional, como se indica en el Plan Comercial Corporativo:
 - determinar, en consulta con la Oficina Central, los resultados operacionales regionales que se deben lograr, conforme al nivel de recursos aprobado;
 - alcanzar los resultados deseados, dentro del contexto de las presiones y los desafíos regionales.
- Aportar al diseño, al desarrollo y a la implementación de políticas y programas nacionales;
 - asesorar a las divisiones de la Oficina Central en el establecimiento de objetivos y prioridades nacionales;
 - monitorear el desempeño de las operaciones y reportar los resultados de las mismas;
 - identificar oportunidades de mejora para el desarrollo de política, programas y sistemas.
- Proporcionar una perspectiva regional, y aporte, sobre los problemas principales de dirección, organización y operaciones.
- Proporcionar un foco operacional, en el sitio, para establecer un enlace federal-provincial-territorial, apoyando y manejando relaciones federales-provinciales/territoriales conforme a la agenda nacional, y comunicando las prioridades, los objetivos y las actividades de la CRA a los clientes y a las partes interesadas.
- Manejar recursos según los acuerdos anuales de desempeño celebrados con el Comisario, y conforme con los objetivos y resultados previamente acordados con las Divisiones Funcionales de la Oficina Central.
- Cumplir las reglas de asignación de recursos que son parte del modelo funcional.

d) MECANISMOS INTEGRADORES

En la división fundamental de obligaciones entre la Oficina Central y las Regiones, es esencial clarificar las líneas de responsabilidad. También se necesitan mecanismos integradores, para que la Agencia funcione cohesivamente. La CRA tiene varios mecanismos integradores para asegurar que se logre esta armonía.

Los comités corporativos de la CRA proporcionan el apoyo organizacional necesario para realizar una dirección cohesiva. Por ejemplo, el Comité Directivo de la Agencia (AMC, por sus siglas en inglés), presidido por el Comisario y compuesto por todos los Comisarios Adjuntos Regionales y de la Oficina Central, supervisa el desarrollo y la implementación del programa, así como las operaciones comerciales diarias de la Agencia. Existen otros comités ejecutivos para supervisar el desarrollo de la dirección estratégica, el desarrollo comercial, y la asignación y el control del presupuesto de la Agencia. Estos comités son mecanismos integradores claves que aseguran la convergencia



de responsabilidades claras en una mezcla complementaria y coordinada.

Además, la CRA efectúa revisiones periódicas trans-funcionales, que examinan las instrucciones del servicio y las estrategias de cumplimiento en todo el espectro de programas para grupos de contribuyentes específicos. Por ejemplo, en el año 2001, la Agencia lanzó una iniciativa conocida como Direcciones Futuras (*Future Directions*) a fin de examinar sus servicios y programas para cuatro grupos principales de contribuyentes: individuos, empresas pequeñas y medianas, empresas grandes e instituciones benéficas, y para desarrollar una visión estratégica que le permita promover el cumplimiento y lograr la satisfacción del contribuyente. Esta iniciativa involucró 18 meses de consultas con contribuyentes de cada uno de los cuatro grupos, y la producción de un plan de acción para mejorar el programa.

En el año 2004, la Agencia emprendió al mismo tiempo otra iniciativa, conocida como Revisión del Cumplimiento (*Compliance Review*). Esta iniciativa congregó a directores de alto rango de todas las divisiones, para que diseñaran y examinar las estrategias, los programas y los problemas de cumplimiento de cada uno de los cinco grupos principales de contribuyentes: individuos; corporaciones; empresas registradas para recaudar el GST; y otros grupos (instituciones benéficas y planes registrados). El resultado de este ejercicio llevó al establecimiento de cuatro prioridades principales de cumplimiento, y a varias inversiones estratégicas a fin de mejorar los esfuerzos de la Agencia, en materia de cumplimiento, en estas áreas prioritarias.

Los mecanismos integradores anteriores permiten que la CRA aproveche los beneficios del modelo funcional, como por ejemplo el desarrollo y despliegue de experiencia especializada, asegurando que las estrategias básicas para los grupos principales de contribuyente sean sensibles y hayan sido puestas a punto para lograr el cumplimiento fiscal y proveer un servicio que es relevante para las circunstancias y necesidades de cada sector cliente.

III. DIRECCIÓN CONFORME A NUESTRA ESTRUCTURA

A. BENEFICIOS Y DESAFÍOS

Como cualquier estructura organizacional, el modelo funcional ofrece beneficios claros, y desafíos que se deben manejar a fin de asegurar la óptima implementación de programas eficientes y efectivos. La sección del informe habla de algunas de las lecciones aprendidas con este modelo, en la experiencia de la CRA, a lo largo de las últimas décadas de operación.

El modelo funcional ofrece estabilidad, previsibilidad y expectativas claras en cuanto a los deberes, las facultades, la responsabilidad y el comportamiento de los empleados. También permite la especialización de tareas y la estandarización de procedimientos operativos, lo que realmente maximiza la eficiencia y la efectividad en el cumplimiento de las tareas bajo las condiciones de uniformidad, competencia e imparcialidad requeridas. Estos atributos son muy relevantes y deseables en el campo de la administración tributaria, donde las demandas, aptitudes y expectativas de desempeño en el trabajo varían de acuerdo al programa, que puede ser uno que involucra transacciones rutinarias de procesamiento, u otro de naturaleza altamente técnica, como es el caso de la auditoría de grandes corporaciones, o el establecimiento de primeras posturas que son el área de competencia de los fallos fiscales.

Haciendo el balance, aunque el modelo funcional brinde estabilidad y control, no proporciona un método interno para fomentar la cooperación a través de los departamentos

funcionales. Este puede provocar conflictos entre los programas y/o retrasos para responder a los problemas o las cuestiones trans-funcionales. Para contrarrestar este posible obstáculo, se debe establecer formalmente la oportunidad de realizar intercambios entre programas (comités, redes, etc.), a fin de asegurar que las cuestiones horizontales se identifiquen y manejen oportuna y cooperativamente.

Como se indicó anteriormente, el modelo funcional establece líneas claras de responsabilidad y deber a través de la unidad de mando. La relación lineal entre la autoridad funcional del programa localizado en la Oficina Central, y la cadena de dirección e implementación del programa en las regiones, promueve congruencia en las prioridades, en los objetivos de desempeño y en los ideales de cada programa. Esta simetría en los objetivos provee una base coherente para monitorear el programa, evaluar el desempeño y manejar la responsabilidad.

Un prerrequisito importante para operar satisfactoriamente bajo un modelo funcional, es que exista un flujo abierto y continuo de información a lo largo y a lo ancho de los niveles jerárquicos del programa. Para que las operaciones regionales marchen al ritmo del programa, se deben proporcionar instrucciones claras, que necesitan recibir el apoyo de la autoridad funcional del programa en la Oficina Central. Para establecer políticas y objetivos que sean oportunos, sensibles y efectivos, las autoridades funcionales confían en el buen asesoramiento y en la inteligencia comercial que fluye desde la primera línea de operaciones del programa. Esta dependencia mutua descansa en la confianza, la transparencia y el respeto por la tarea y en la importancia de operar en conjunto en pos de objetivos y resultados comerciales comunes.

Un desafío adicional bajo un modelo funcional es la capacidad de desarrollar una perspectiva general de clientes a fin de evaluar y formar las estrategias generales del programa. Esta perspectiva puede, por ejemplo, señalar déficit en la información, problemas de cumplimiento y puntos de vista más acumulativos sobre la eficacia de las estrategias de multiprogramas. La ventaja adicional de obtener una perspectiva general de clientes, es que se puede realizar una evaluación más completa del cumplimiento impositivo en lo que respecta a pautas de presentación, exactitud de la información presentada y pago oportuno de las obligaciones tributarias. En un modelo funcional, estos tres aspectos de cumplimiento tienden a formar la base para delinear las áreas funcionales de responsabilidad.

En reconocimiento al valor de alcanzar un entendimiento más completo del comportamiento de los grupos de clientes, algunas administraciones tributarias (notablemente, Australia y los Estados Unidos) han organizado sus programas por grupo. En Canadá, la CRA ha empleado una táctica diferente, pero teniendo la mente el mismo objetivo. Para facilitar el desarrollo de un mejor entendimiento de las necesidades y cuestiones de cumplimiento y servicio dentro de los grandes grupos de clientes, muchos de nuestros programas principales se han subdividido de acuerdo al rubro del cliente. Por ejemplo, el programa de auditoría comercial de la CRA está subdividido en programas para empresas pequeñas y medianas, y para empresas grandes e internacionales, cada uno con su propia autoridad funcional, asignación de presupuesto y recursos regionales dedicados. Para manejar los principales problemas de cumplimiento, tales como la economía subterránea, se crean organizaciones separadas a fin de desarrollar estrategias amplias y multifacéticas de cumplimiento. Estas estrategias a menudo reúnen los recursos de varios programas regionales y de la Oficina Central, a fin de lanzar un conjunto estratégico y concertado de iniciativas, dirigidas a responder al desafío del cumplimiento.

B. CONSIDERACIONES CLAVES EN LA APLICACIÓN DE ESTA ESTRUCTURA

A continuación se presenta una lista de factores o consideraciones que se deben examinar antes de decidir cómo adoptar mejor una metodología de modelo funcional para organizar el desarrollo y la implementación de programas tributarios.

- **Tamaño, diversidad y madurez de la base de contribuyentes** – Si las leyes impositivas requieren la participación universal de los ciudadanos, o se aplican a un segmento más pequeño de la población; la diversidad de la actividad económica y de las industrias que funcionan dentro de la jurisdicción; los niveles de cumplimiento y la necesidad de estrategias sofisticadas o multifacéticas para promover la finalidad y los objetivos de cumplimiento de la administración; y la dispersión o concentración de la base de contribuyentes en todo el país. La naturaleza de la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes es de muchas formas, una reflexión de la relación que existe entre el estado y las empresas e individuos que operan dentro de la infraestructura económica y social del país.
- **Naturaleza del sistema tributario** – Factores a considerar se incluyen: si el sistema tributario está basado en la autoevaluación; si comprende la retención de impuestos; si está basado en un régimen tributario uniforme o progresivo; y hasta que punto se utiliza el sistema tributario para avanzar las políticas económicas y sociales del gobierno por medio de incentivos y/o beneficios impositivos.
- **Mandato del administrador tributario** – Relacionado con el punto anterior, la cantidad de impuestos administrados - impuesto sobre las ventas / impuesto al consumo, impuesto sobre la renta personal / corporativo, recaudación de impuestos para otros niveles del gobierno – cada uno de los cuales puede requerir conocimiento y habilidades especializadas para administrarlos y/o una presencia física en todo el país.
- **Alcance y complejidad de los programas tributarios** – El grado en que la administración emplea una amplia variedad de herramientas de educación, incentivo y cumplimiento, y por extensión, requiere una diversidad de aptitudes y habilidades administrativas en el personal, a fin de diseñar, desarrollar e implementar los programas.

La regla básica general a aplicar cuando se examinan los puntos anteriores, es que el modelo funcional funciona mejor en un régimen donde hay un nivel más alto de sofisticación y diversidad en el sistema tributario y en su administración. Esta complejidad se puede originar de la naturaleza de las leyes impositivas; la variedad de problemas de evasión fiscal e incumplimiento; y el ambiente operativo (base de contribuyentes, condiciones sociales y económicas, y demandas gubernamentales) en que la administración debe cumplir sus responsabilidades.

CRITERIOS PARA LA DEPARTAMENTALIZACIÓN

Mandisa Mokwena

Gerente General de Riesgos de Cumplimiento
Servicio de Rentas
(Sudáfrica)

SUMARIO: -1. Introducción. -2. Cómo Entiende el SARS la Departamentalización. -3- Aplicar los Criterios al SARS. 3.1 Gobernabilidad Cooperativa. 3.2 Improvisación. 3.3 Producto. 3.4 Funciones y Procesos. 3.5 Segmentación de los Clientes. 3.6 Ubicación Geográfica - 4. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

2007 marca el décimo aniversario del establecimiento del Servicio de Ingresos de Sudáfrica (SARS).ⁱ El Ministro Manuel, Ministro de Hacienda, al desearle al SARS un feliz décimo aniversario durante la presentación del discurso del Presupuesto Nacional 2007 al Parlamento el 12 de febrero de 2007, declaró que *“... es notable que una organización de tan sólo diez años de existencia pueda hacer tanto bien a nuestro país y a nuestra gente: Comisionado Gordhan, lo felicito a usted y a su dedicado staff de 15.000 empleados.”*

El recorrido desde una institución anticuada del *apartheid* hacia una institución que está realizando su humilde aporte a la modernización del sector público y una mayor conciencia nacional de la ciudadanía fiscal fue arduo y prolongado, pero también apasionante y enriquecedor. Sin embargo, ¡resta mucho por hacer!

Un aspecto central en el camino recorrido por el SARS fue el desafío de que la organización responda y apoye – a través de sus estructuras y programas – el imperativo constitucional de una Sudáfrica que se posicione como un estado desarrollista democrático basado en la cohesión social y la democracia económica. El Presidente Mbeki se ha referido a este desafío de la siguiente manera: *“El éxito de nuestra economía no debe medirse meramente en términos de los retornos para los inversores o las oportunidades de empleo para aquéllos con calificaciones. Se debe manifestar también en la medida en que se incluyen y se les brindan medios de vida al menos sustentables a los marginalizados en la jungla de la Segunda Economía.”*ⁱⁱ

Al enfrentar este desafío, el SARS ha tenido que aceptar lo que se espera del estado desarrollista y lo que el SARS debe hacer y parecer para darle efecto a las expectativas nacionales, e incluso internacionales, en este sentido.

Necesariamente, un estado desarrollista fuerte debe ser eficiente y capaz. Debe estar impulsado y operado por un funcionario público inspirado por los valores de la Constitución Sudafricana. También debe estar impulsado por una pasión por el cumplimiento veloz, creativo y compasivo hacia todo el pueblo sudafricano. Debe ser un estado que cree condiciones para el emprendedorismo comercial y social, sin el cual seríamos una sociedad dependiente.

Pero un estado desarrollista capaz es también un estado que tiene acceso a recursos sin endeudarse en forma creciente. Todos nosotros podemos estar orgullosos de la capacidad y soberanía fiscal que ha podido lograr nuestro gobierno. Esto se evidencia en doce años de éxito recaudador, en los que se cumplieron y superaron las metas de ingresos frente a un rendimiento de los ingresos públicos en constante aumento. Durante el ejercicio fiscal 2006-07, las recaudaciones de ingresos superaron la meta en R6 mil millones.

Pero la enseñanza de muchos otros países es que, a menos que exista un esfuerzo conciente por parte de todos los interesados de crear una cultura de cumplimiento fiscal creíble y sustentable y una base de impuestos cada vez más amplia con una administración tributaria y aduanera efectiva y eficiente, esta capacidad fiscal no se puede lograr.

Aprovechar la tributación para aliviar la pobreza significa que debe hacerse un esfuerzo sostenido para desarrollar una cultura de cumplimiento positiva, ampliar la base de impuestos y al mismo tiempo recaudar suficientes ingresos para permitirle al gobierno cumplir frente a los pobres e invertir en una infraestructura de apoyo vibrante para el crecimiento económico.

Nosotros pensamos que tenemos una fórmula potencialmente “ganadora” en Sudáfrica – una cultura de cumplimiento en aumento, una base imponible, una política tributaria, los incentivos correctos y un flujo de ingresos públicos confiable combinado con facilitación efectiva del comercio y seguridad en las fronteras, mejor educación y servicio al público, todo lo cual está sentando las bases para la capacidad fiscal sustentable.

Entonces, ¿cómo incluye el SARS a la departamentalización como parte de este esfuerzo?

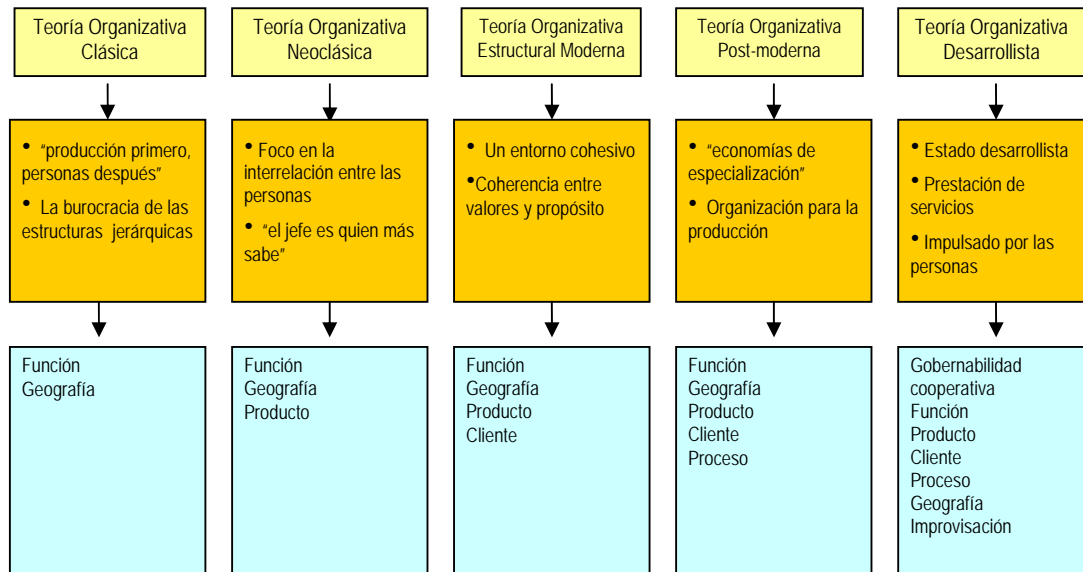
Para responder esta pregunta, debemos centrarnos en dos aspectos:

- Primero, debemos reseñar brevemente nuestra concepción de la departamentalización como proceso y los criterios que idealmente informan la implementación de dicho proceso; y
- Segundo, de qué modo se aplicaron dichos criterios dentro del SARS y si se están aplicando actualmente.

2. CÓMO ENTIENDE EL SARS LA DEPARTAMENTALIZACIÓN

La departamentalización, como concepto básico, significa el proceso de agrupar actividades en unidades o departamentos estructurales sobre la base de criterios específicos. Cuáles pueden ser dichos criterios y cómo se interrelacionan ha sido el tema de debates teóricos permanentes durante los últimos 400 años. Toda era tuvo sus teorías de organización predilectas, desde la Clásica, a la Neoclásica, a la Estructural Moderna y a la Post-moderna. El SARS incorporó aspectos de cada una de ellas y prácticamente llegó a un modelo propio que, a los fines de esta ponencia, podría llamarse la Teoría Organizativa Desarrollista.

El siguiente diagrama ilustra la evolución del pensamiento organizativo en este sentido de manera sintética:



Un aspecto central de la Teoría Organizativa Desarrollista son los objetivos de establecer el estado desarrollista y garantizar la prestación de servicios. Desde el punto de vista del SARS, esto significó y aún significa conservar lo valioso que tenga para brindar el pasado, introducir una nueva cultura, orientación y capacidad, implementar el ordenamiento de la Constitución para crear una organización representativa y desarrollar una ética del trabajo con una orientación de servicio hacia el público.

Criterios probados tales como funciones, ubicación geográfica, producto, segmentación de los clientes y procesos continúan siendo centrales en la Teoría Desarrollista. A ellos, encontramos la necesidad de agregarle la gobernabilidad cooperativa y la improvisación organizativa. Ver el tratamiento de este tema bajo el párrafo 3.

3. APLICAR LOS CRITERIOS AL SARS

3.1 GOBERNABILIDAD COOPERATIVA

La gobernabilidad cooperativa es un principio consagrado en la Constitución de Sudáfrica y ampliado en la Ley Marco para las Relaciones Intergubernamentales Nro. 13 de 2005. El Artículo 41(1)(h) de la Constitución dispone que *"todos los ámbitos del gobierno y todos los organismos de estado dentro de cada ámbito deben cooperar entre sí en confianza mutua y buena fe al promover relaciones amistosas, asistir y respaldarse mutuamente, informarse y consultarse mutuamente sobre cuestiones de interés común, coordinar sus acciones y legislación, respetar procedimientos acordados, y evitar acciones judiciales mutuamente"*.

La administración moderna y efectiva del control fronterizo sólo puede ejecutarse sobre la base de la gobernabilidad cooperativa del sector público. Las estructuras internas del SARS han tenido que reflejar esto mediante el establecimiento de la División de Relaciones Intergubernamentales en 2006. Luego se brindará mayor información sobre este tema.

3.2 IMPROVISACIÓN

La improvisación organizativa demostró ser fascinante. La improvisación puede definirse en un sentido amplio como la concepción de la acción tal como esta se desencadena,

valiéndose de los recursos cognitivos, afectivos, sociales y materiales disponibles. Desde el punto de vista teórico, la metáfora de la música jazz y africana de la teoría organizativaⁱⁱⁱ, en particular, atrae a los sudafricanos. No en vano, Mamelodi, un suburbio de Tshwane (Pretoria), es conocido internacionalmente como la “cuna” del jazz; Ciudad del Cabo alberga el Festival Internacional Anual de Jazz y Sudáfrica es el semillero del kwaito.^{iv}

La globalización, mercados más abiertos aunque distorsionados, la revolución tecnológica y una situación geopolítica dinámica presentan desafíos formidables. Si bien, como se dijera anteriormente, en Sudáfrica podemos tener una “fórmula ganadora” (con una creciente cultura de cumplimiento, una base imponible y una política tributaria, los incentivos correctos y un flujo de ingresos confiable combinados con una efectiva facilitación del comercio y seguridad en las fronteras, mejor educación y servicios al público), debemos ser conscientes de que, a menos que nos comprometamos con el desarrollo y el compromiso complementario de pagar impuestos, el desarrollo de una buena ciudadanía corporativa, integridad y una ética sólida entre profesionales, y hagamos de la evasión tributaria y aduanera y la elusión agresiva delitos sociales y morales, habremos de socavar nuestro propio progreso. Así, por un lado, este conocimiento por ejemplo, impulsó el establecimiento de las unidades de las pequeñas empresas y de amnistía a las pequeñas empresas, equipadas para nutrir a las pequeñas empresas para que alcancen la ciudadanía fiscal y el cumplimiento progresivo e incremental con la legislación tributaria. Por otro lado, también impulsó el establecimiento de la unidad para la prevención de la elusión tributaria y el foco en la profundización de la justicia fiscal.

3.3 PRODUCTO

Con anterioridad a 2000, el tipo de producto era un criterio dominante a los fines de la departamentalización del SARS. Así, por ejemplo, había departamentos independientes de mantenimiento de cuentas para los distintos productos tributarios: impuesto a la renta, IVA y cuotas previsionales y el staff se organizaba en departamentos multifuncionales independientes para cada tipo de impuesto o producto. Los desafíos inherentes a este tipo de estructura eran que la duplicación de funciones generaba ineficiencias y la segregación de las funciones complicaba la gestión del cumplimiento tributario con sus funciones independientes de auditoría y cobranza de deudas. Esta estructura fragmentaba la gestión general de la administración tributaria y complicaba la planificación y coordinación organizativas. Además, no había una coordinación sólida entre los departamentos.

Desde 2000, el producto, como criterio, dejó de estar tan pronunciado en favor de las funciones y los procesos. Sin embargo, conserva su potencial para ser utilizado en la incubación de nuevos productos con estructuras dedicadas cuando se anticipan fusiones con departamentos funcionales o de procesos.

3.4 FUNCIONES Y PROCESOS

Desde 2000, el SARS se transformó en una organización modelada por procesos y basada en equipos, que trabajan según agrupamientos funcionales y abarcando distintos tipos de impuestos. Además, tenemos unidades multifuncionales dedicadas para administrar los asuntos de grandes contribuyentes, parlamentarios, personas físicas de elevado patrimonio neto y profesionales tributarios.

El nombramiento del Sr. Gordhan como Comisionado del SARS a fines de 1999 marcó el comienzo de un análisis e interrogación profundos de la forma en que se realizaban los negocios en el SARS. El equipo gerencial, encabezado por el Comisionado Gordhan, continuaba convencido de que había una necesidad acuciante de cambio organizativo, ya que el SARS aún se desempeñaba muy por debajo de su potencial completo. El diagnóstico reforzaba las opiniones de la gerencia en los siguientes sentidos:

- **Que la estructura organizativa no operaba eficientemente** – los roles y responsabilidades no estaban claramente definidos, existían diferencias significativas entre las sucursales en términos del desempeño y los procesos, y el SARS continuaba organizado según funciones y no por procesos. La organización tal cual estaba a comienzos de 2000 era demasiado burocrática y había demasiados estratos en contraposición con rangos de control demasiado estrechos. El SARS además carecía del suficiente foco en el cliente.
- **Los procesos de negocios centrales eran muy ineficientes.** Existía una duplicación significativa entre los tipos de impuestos y muchos de los procesos se realizaban en ubicaciones de escala insuficiente. Los procesos no estaban estandarizados entre sucursales y, en consecuencia, los grados de eficiencia variaban significativamente entre sucursales. Los procesos estaban fragmentados, implicaban demasiados trasposos y consistían en demasiados pasos. Además, no se priorizaba el trabajo, lo que daba lugar a la asignación subóptima del tiempo y el esfuerzo a áreas de alto impacto tales como fiscalización y cobranzas.

Los hallazgos del diagnóstico pusieron de manifiesto la necesidad de contar con un programa de transformación que abordara las ineficiencias identificadas en el campo de los procesos, las personas, la tecnología, la organización y la infraestructura, al tiempo que modelara a la organización sobre la base de mejores prácticas y *benchmarking* local e internacional. Este programa de transformación se denominó “Siyakha”, que significa “Estamos Construyendo”, y representa un compromiso permanente con la reingeniería y el mejoramiento hacia la integridad y sustentabilidad futuras de la organización. El Programa “Siyakha” habría de cambiar fundamentalmente la forma en que el SARS conducía su negocio, para mejorar tanto la eficiencia como el servicio provisto a los contribuyentes, además de aumentar la recaudación y mejorar el control aduanero. Habría de construir la plataforma que necesitaba el SARS para cumplir con sus obligaciones sociales y económicas frente al cambiante entorno sudafricano.

Desde 2000, el SARS se reestructuró/transformó en torno a los procesos y el interés en el contribuyente. Este modelo vio el establecimiento de centros de procesamiento independientes, que combinaban los distintos tipos de impuestos o productos en un único departamento de inscripción y un único departamento de determinación en cada oficina/ubicación. El Centro Dedicado de Cumplimiento/Cumplimiento Compulsivo centralizaba las actividades de auditoría y cobranzas. El modelo también introducía Centros de Extensión Comunitaria de Servicios al Contribuyente dedicados y numerosos centros de atención telefónica, lo que garantizaba el compromiso frente a las necesidades e intereses del público contribuyente. Se estandarizaron y racionalizaron los procesos en general, lo que dio lugar a ganancias operativas y de eficiencia económica. Se prevé que el nuevo impuesto a la seguridad social anunciado por el Ministro de Hacienda durante el Discurso del Presupuesto 2007 se amoldará a las estructuras funcionales y de proceso existentes.

El “Siyakha” se implantaba, y continúa implantándose, por fases a nivel regional. En cada implantación se lograron muchos éxitos. Sin embargo, también se presentaron muchos desafíos y oportunidades de manera que el modelo de implementación pudo optimizarse en base a las enseñanzas aprendidas. El “Siyakha” habilitó una organización más plana, con mayor empoderamiento y obtuvo ganancias de eficiencia merced a la especialización, la mayor estandarización de los procesos de trabajo entre los distintos tipos de impuestos y procesos racionalizados.

3.5 SEGMENTACIÓN DE LOS CLIENTES

La gerencia del SARS, sin embargo, reconoció que un enfoque que trate a todos por igual no es apropiado debido a las variadas actitudes frente al cumplimiento tributario de las distintas categorías de contribuyentes. Como resultado de ello, el SARS estableció unidades multifuncionales dedicadas para administrar los asuntos de grandes contribuyentes, parlamentarios, personas físicas de elevado patrimonio neto y profesionales impositivos.

En el caso de los centros para las grandes empresas, el staff se organiza según funciones y procesos y trabaja en todos los tipos de impuestos. Esto significa que un subdepartamento específico de un sector brinda toda la gama de servicios para todos los tipos de impuestos al cliente en cuestión. El modelo de segmentación de clientes Grandes Empresas reconoce ocho sectores económicos distintos tales como el sector primario, minería, industria, construcción, venta minorista, financiero, TIC y general.

3.6 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

Constitucionalmente, Sudáfrica es un estado unitario que comprende esferas de gobierno nacional, provincial y municipal en sus 9 provincias. El SARS es una institución centralizada que consta de una casa central basada en Tshwane (Pretoria), representación regional que coincide con los límites provinciales del país y 106 sucursales diseminadas en las 9 provincias. Además, hay Centros para Grandes Empresas ubicados en tres provincias - Gauteng, Western Cape y KwaZulu Natal, por tratarse de los centros de actividad económica del país.

4. CONCLUSIÓN

Las ganancias en términos de desarrollo y madurez que obtuvo el SARS a lo largo de los últimos años nos brindan una sólida plataforma desde la cual lanzar el Programa de Modernización del SARS. Este programa brinda un vehículo para alcanzar mayor crecimiento y desarrollo al avanzar nuestra visión de un SARS futuro más inteligente, más visible, más accesible y con mayor capacidad de respuesta frente a las necesidades de nuestros contribuyentes y operadores.

Los desafíos de la mejora continua sin duda ameritarán un nuevo análisis de los criterios de departamentalización y cómo aplicarlos, lo que podría convertirse en el primer aporte a la teoría organizativa neo-desarrollista.

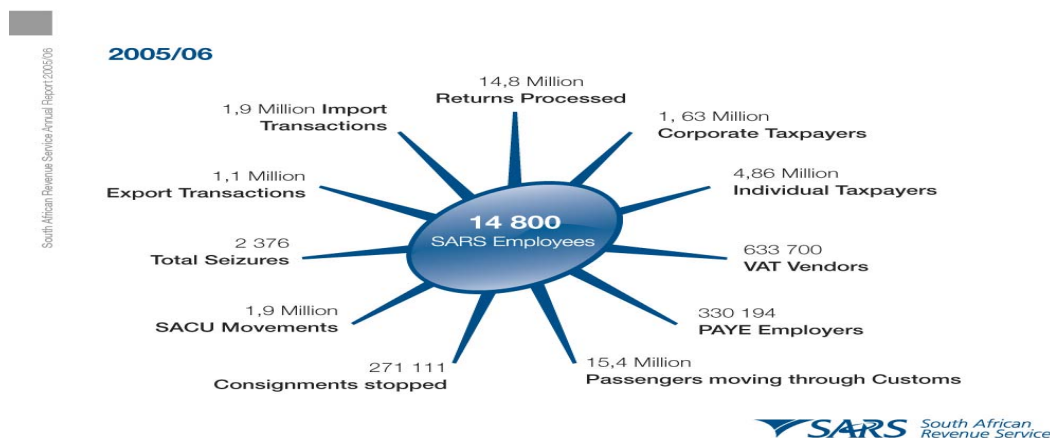
ⁱ Como antecedente, el SARS es el Ente Recaudador del Gobierno. Somos responsables por la recaudación de todos los impuestos, directos e indirectos, a nivel nacional. También somos responsables por la administración de Aduanas de Sudáfrica desde 1998/9.

El SARS recauda aproximadamente el 90% del total de ingresos públicos del gobierno, superando los R490 mil millones este último año, en impuestos directos e indirectos. Las primeras 100 compañías pagan el 70% del total de pagos provisionales y las primeras 400 pagan el 90%.

El SARS administra 22+1 tipos de impuestos (más el Impuesto a la Seguridad Social) y maneja a más de 5 millones de contribuyentes inscriptos y entidades que pagan impuestos en este sentido. Tenemos a nuestro cargo la recaudación de algunos aportes sociales [Seguro de Desempleo y SST (2010)]

Por la Ley del SARS (34 de 1997), nuestro mandato es recaudar todos los ingresos debidos, asegurar el cumplimiento óptimo con la ley, brindar un servicio de Aduanas que maximice la recaudación de ingresos, proteger nuestras fronteras y facilitar el comercio, y asesorar al Ministro de Hacienda sobre cuestiones de política tributaria y comercial.

Operamos desde más de 100 ubicaciones en todo el país y empleamos a más de 14.000 personas. Nuestra administración cuenta con magros recursos, con una relación costo administrativo recaudación inferior al 1,5%. El siguiente diagrama refleja la demanda que tienen nuestros recursos:



ⁱⁱ 2005 Discurso del Estado de la Nación

ⁱⁱⁱ Ken Kamoche et al "Towards a Theory of Organizational Improvisation: Looking Beyond the Jazz Metaphor" **Journal of Management Studies** 40.08 Diciembre de 2003 p.2024

Es interesante señalar que los pioneros en este discurso se valieron en gran medida de la improvisación del jazz para delinear una teoría de este fenómeno en entornos organizativos. Esto parece haber estado motivado en el hecho de que el jazz es el único fenómeno social en el que la improvisación es más destacada (por cierto así es en las sociedades occidentales y en particular entre las formas musicales). También es aparente que una cantidad de pioneros o bien son músicos de jazz amateur o conocen a músicos de jazz de los que aprendieron sobre este tipo de música para luego establecer la conexión con el análisis organizativo. Observamos, sin embargo, que la improvisación no es exclusiva del jazz. De hecho, según el afamado guitarrista y productor musical Derek Bailey (1992), casi no existe técnica o forma musical que no se origine en la improvisación y casi ningún campo de la música permaneció al margen de la improvisación. Él cita ejemplos de una amplia gama de géneros musicales, desde el flamenco, pasando por el barroco, la música africana, la turca, hasta algunas variaciones de música rock.

^{iv} El **Kwaito** es un género musical nacido en Johannesburgo, Sudáfrica, a comienzos de la década de 1990. Su base son los ritmos de la música house, pero típicamente con un tempo más lento y con

muestras melódicas y percusivas africanas que son líneas de bajos profundas y repetitivas y a menudo voz, generalmente masculina, gritada en lugar de cantada o rapeada. Más recientemente, artistas de Kwaito como Zola rapearon sus letras al estilo hip-hop, mientras que otros como BOP y Oskido aceleraron sus compases y bajaron la intensidad de los gritos masculinos para crear una forma más suave de Kwaito o house africano. Otros artistas de kwaito sobresalientes son Arthur, Mandoza y Mzekezeke. Las letras del Kwaito generalmente son en idiomas sudafricanos indígenas o en inglés, aunque se puede encontrar varios idiomas en la misma canción. El nombre *Kwaito* mismo surge del término Afrikans *Kwaai*, que significa "enojado", término que adquirió una connotación "cool".

LA CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y DE LA GESTIÓN

Enrico Martino

Director de la Oficina de Relaciones Internacionales
Ministerio de Economía y Finanzas
(Italia)

SUMARIO: -1. Introducción. -2. Orígenes y evolución de las actividades de planificación y control en la administración financiera italiana. -3. El sistema del DPF. 3.1 Implementación del sistema. Etapas. 3.2 El Plan de cuentas. 3.3 El modelo de informes y rendición de cuentas. 3.4 Funcionamiento. 3.5 Perspectivas. -4. La planificación de las Agencias Fiscales. 4.1. Agencia de Ingresos Públicos. 4.2. Agencia del Territorio. 4.3. Agencia de Aduanas. -5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La Administración financiera italiana está articulada en el Departamento de Políticas Fiscales (en adelante DPF) y en cuatro Agencias autónomas: de los Bienes del Estado, de Aduanas, de Ingresos Públicos y del Territorio. El DPF colabora con el Ministro en la elaboración de las políticas fiscales, la producción de normas y la coordinación de las actividades de las Agencias, en cumplimiento de las directivas del Ministro para el sistema fiscal italiano.

Las Agencias de Ingresos Públicos, de Aduanas y del Territorio, cada una según sus competencias, aseguran la aplicación del sistema tributario respecto de los contribuyentes, se mantienen en relación con ellos verificando el cumplimiento de las obligaciones fiscales y se encargan de la recaudación. La Agencia de los Bienes del Estado (ente público económico) administra el patrimonio inmobiliario del Estado, manteniéndolo y racionalizando su uso en base a un contrato de servicios firmado cada año con el Ministro.

Los sistemas de planificación y control de las estructuras de la Administración Financiera necesariamente son diferentes y están separados. Sin embargo, se integran y coordinan a fin de dar cumplimiento a las directivas de política fiscal y tributaria dictadas por el Ministro.

Considerando lo expuesto, a continuación se expone en primer lugar la evolución del sistema de planificación y control de la administración fiscal, luego se profundizan los modelos aplicados por el DPF y las Agencias de Ingresos Públicos, de Aduanas y del Territorio respectivamente y finalmente se proponen algunas conclusiones.¹

¹ La naturaleza particular de la Agencia de los Bienes del Estado y su especial misión no permiten hacer una comparación significativa con los sistemas de planificación adoptados por las demás Agencias fiscales.

2. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ITALIANA

La afirmación de los modelos de gobierno fundados en lógicas de programación empresarial dentro de la Administración Pública se remonta, en Italia, a los inicios de los años 90. Las modificaciones del contexto social y productivo en el que actuaba el sujeto público (creciente dinamismo e internacionalización de la empresa, aumento de la deuda pública, etc.) conjuntamente con los compromisos comunitarios derivados del proceso de unificación europea, impusieron un radical proceso de renovación de los lineamientos organizativos y de funcionamiento, con la incorporación de modelos de gestión orientados al logro del resultado.

Dentro de este proceso de cambio tan radical e innovador, fue prioritaria la evolución hacia lógicas gerenciales fundadas en criterios de planificación, programación y control que se realizan a nivel estratégico y de gestión, coordinándose y complementándose. Paralelamente, la realización y la utilización de sistemas de medición de la performance constituyen un instrumento fundamental para verificar el logro de los objetivos establecidos y para la plena justificación del impuesto y del uso de los recursos públicos.

Para ser realmente eficaz, el diseño del sistema de planificación, programación y control de la administración financiera debe coordinarse y complementarse con el complejo sistema de programación financiera del Estado que se le sobrepone. Para la administración de las Finanzas, este vínculo es doble y particularmente importante, porque dicha administración es el principal instrumento de aplicación de la política fiscal en sentido estricto y porque el resultado de la actividad administrativa está constituido o es identificable, en buena parte, con los ingresos fiscales, determinados o recaudados.

Desde esta perspectiva, el proceso nace con la presentación, durante el mes de junio de cada año, del DPEF (Documento de programación económica financiera), verdadero *tableau de bord* de todo el accionar económico financiero del Gobierno. De hecho con este documento el Gobierno identifica los objetivos macroeconómicos estratégicos de un trienio y fija las reglas para preparar el presupuesto anual y plurianual; también se establecen los límites dentro de los cuales cada Ministerio, según su competencia, deberá operar para contribuir al logro de los objetivos que satisfagan las demandas de la comunidad. Estas indicaciones programáticas se traducen en una asignación concreta de los recursos a las diferentes partidas del presupuesto, que ahora se basa en un sistema de contabilidad económica analítica por centros de costo, y está orientado a la identificación, análisis, verificación y monitoreo de los costos, de los rendimientos y de los resultados de la acción administrativa. El instrumento que conecta el momento político con el de la gestión es la Directiva General del Ministro: este documento es una herramienta esencial a través de la cual cada Ministerio formaliza los recursos disponibles y las modalidades con las cuales se compromete a alcanzar anualmente los objetivos de resultado perseguidos.

3. EL SISTEMA DEL DPF

El modelo de planificación, tanto estratégico como direccional, del Departamento de Políticas Fiscales, representa la evolución de todo lo que en su momento desarrolló el ex Ministerio de Finanzas y mantiene sus características de unidad y homogeneidad.

Las etapas de planificación estratégica y de programación direccional que acabamos de citar, se desarrollan de manera conjunta y se articulan en dos grandes etapas:

1) la **“etapa ascendente”**: se inicia cuando el Jefe de Departamento dicta las directivas de programación y elabora, a través de la recolección de las propuestas de cada una de las Oficinas, una propuesta de Directiva y una primera versión del programa direccional.

2) la **“etapa descendente”**: se inicia con el dictado de la Directiva y concluye con la definición del programa direccional y la simultánea asignación de los objetivos operativos a los responsables de las Oficinas centrales.

El control de los resultados logrados respecto de los objetivos planteados en la planificación se lleva a cabo tanto durante el año como ex post, y está respaldado por un sistema de información gerencial, orientado a brindar información útil para la evaluación de los responsables y facilitar eventuales “correcciones de rumbo”.

A continuación veremos la manera concreta en que están organizadas estas actividades en el Departamento de Políticas Fiscales.

3.1 IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA. ETAPAS

El objetivo principal del sistema de Planificación y Control es identificar puntualmente los objetivos de gestión del Departamento, asegurando que los recursos disponibles se asignen a las distintas unidades organizativas del DPF de manera eficiente y eficaz, a fin de alcanzar dichos objetivos.

El Decreto Ministerial del 21 de noviembre de 2001 (identificación y normativa de las oficinas de dirección no generales del Departamento de Políticas Fiscales) asigna a la Oficina de Control Interno de Gestión el rol de colaborar con el Jefe de Departamento en la definición de los planes plurianuales, de los presupuestos y de los programas de acción, mediante la gestión de las fuentes que alimentan dichos procesos; tiene asimismo la función de proponer al Jefe del Departamento eventuales medidas correctivas a aplicar; otra función de esta Oficina es identificar y proponer eventuales medidas correctivas a aplicar en la gestión y definir los criterios para la asignación de los costos a las oficinas y a los servicios que se prestan.

El sistema de PyC del DPF está articulado en dos componentes:

- **un componente estructural**, para la identificación de los sub-sistemas que son objeto de monitoreo (por ej: unidades organizativas o procesos) y de metodologías de medición contable y extracontable;

- **un componente de proceso**, que se refiere a la actividad de dirección en las diferentes etapas de la planificación y del control (ej: modalidades y plazos de elaboración del presupuesto, de utilización de los informes, etc.)

En el diseño del sistema se han identificado algunos elementos que se encuentran en la base del modelo, y se ha previsto la creación de instrumentos que permitan su funcionamiento. En especial, a los fines de la adecuación del sistema de PyC a la nueva estructura organizativa, se han identificado:

- los Centros de Responsabilidad (CdR): el presupuesto básico del sistema de planificación y control es que debe estar proyectado de manera tal que mida los efectos económicos de las actividades por las cuales el directivo es responsable. Desde esta perspectiva, la estructura organizativa del DPF permitió identificar una red de centros de responsabilidad, entendiendo por tales a cada unidad organizativa que está a cargo de un sujeto titular de responsabilidades específicas y relevantes desde el punto de vista de la gestión. Los CdR permiten medir los efectos de las decisiones de sus titulares y constituyen, por lo tanto, el fundamento del sistema de control direccional. Representan “sub-sistemas” especiales, que coinciden con las unidades organizativas de la estructura departamental.

Dado que esa estructura está articulada verticalmente desde el punto de vista organizativo, los centros de responsabilidad han sido desagregados en varios niveles, configurándose así centros de responsabilidad ubicados en niveles más altos, responsables a su vez de los resultados de los que ocupan un nivel más bajo.

Por lo tanto se han identificado:

- CdR de 4° nivel, que corresponden a las unidades organizativas denominadas “secciones”, que dependen de un “área”;
- CdR de 3° nivel, que corresponden a las unidades organizativas “áreas” o a las “secciones” que dependen directamente de las “oficinas”;
- CdR de 2° nivel, que corresponden a las “oficinas” o, más en general, a todas las unidades organizativas que dependen directamente del Jefe de Departamento;
- CdR de 1° nivel, cuyo responsable es el Jefe de Departamento; la responsabilidad y el control de sus resultados son competencia de la Autoridad política;
- los centros de costo: en el ámbito de los CdR se han identificado los Centros de Costo, es decir los centros responsables de las decisiones de cómo y cuándo utilizar los recursos asignados; para identificar los Centros de Costo se hizo referencia a todos los elementos generadores de costos, o sea todos aquellos elementos destinatarios últimos de los costos.

Un conjunto de elementos generadores de costos conforma un centro de costo.

Para definir el listado de los centros de costo del DPF se utilizó el criterio de la homogeneidad de las actividades realizadas y de los procesos activados, reflejando así la estructura organizativa funcional del DPF. El

organigrama de gestión de los centros de costo se articula en cuatro niveles diferentes. El cuarto nivel fue asignado a los centros de costo “elementales”; por lo tanto, los otros niveles representan centros de agregación de costos.

En el caso específico del Departamento, identificado en su conjunto como Centro de Responsabilidad frente al Departamento de Contaduría General del Estado, se adoptó una articulación en 11 centros de costo de 2º nivel, que se enumeran a continuación:

1. Oficinas que dependen directamente del Jefe del Departamento
2. Oficina de Estudios y Políticas Económico-fiscales
3. Oficina de Estudios y Políticas Jurídico-tributarias
4. Oficina de Agencias y Entes Fiscales
5. Oficina de Administración de Recursos
6. Oficina de Relaciones Internacionales
7. Oficina de Federalismo Fiscal
8. Oficina de Comunicación Institucional
9. Oficina de Coordinación de Tecnologías Informáticas
10. Comisión Tributaria Central y Consejo de la Presidencia de Justicia Tributaria
11. Comisiones Tributarias periféricas

El centro de costo de las Comisiones Tributarias periféricas es claramente la agrupación de todas las comisiones, tanto regionales como provinciales, distribuidas en el territorio nacional, que representan centros de costo de 3º nivel.

- **Las misiones institucionales:** con referencia a los objetivos que deben perseguirse se han identificado las Misiones Institucionales que representan los objetivos generales y las finalidades de la Administración.
- **La naturaleza del costo:** a través del análisis de los rubros de gastos del DPF se identificaron los costos necesarios para su funcionamiento. Dichos costos han sido agrupados según su naturaleza. La clasificación por naturaleza se basa en las características físicas y económicas de los recursos utilizados en los procesos productivos. La agrupación se realizó en tres niveles, de acuerdo con el anexo “B” del Decreto Legislativo N° 279/97.
- **Las modalidades de asignación de los costos:** respecto de la relación que vincula el costo con la estructura (centro de costo) o la finalidad (misión institucional), los costos se diferencian, según las modalidades de asignación, en costos directos y costos indirectos.

Un costo se define como directo cuando es directamente imputable al centro de costo, en la medida en que el uso de sus recursos dependa del responsable del centro. Los costos del personal, para los rubros del Plan de cuentas “sector/función” y “misiones”, siempre se consideran directos respecto de los centros de costo, ya que se presume que el uso de recursos humanos depende siempre del responsable del centro. El costo indirecto, por el contrario, es el que corresponde al uso de recursos que no se correlacionan directamente con el centro de costo, ya que su uso no depende, o depende sólo en parte, del responsable de dicho centro. Por lo

general se consideran indirectos los costos referidos a la logística (alquileres, servicios, mantenimiento de inmuebles, instalaciones y maquinarias, amortizaciones por compra de inmuebles, infraestructuras y maquinarias de uso general por parte de la Administración), a los servicios auxiliares (vigilancia, limpieza), a los servicios informáticos, salvo que estén administrados directamente por el mismo centro. Una vez identificados los costos indirectos de varios centros de costo, éstos se imputan a cada uno de los centros en base a un parámetro de imputación específico. El parámetro utilizado para la imputación es el que mejor expresa el uso de los recursos por parte de las estructuras, y también es el que se puede obtener más fácilmente, o sea las horas/hombre que consume cada Centro de Costo. Por lo tanto, el parámetro horas/hombre es coherente con lo que indica la Contaduría General del Estado en sus circulares referidas al sistema único de contabilidad económica para centros de costo de la administración pública y permite, además, unificar y hacer comparables los datos recogidos por esta última. El parámetro en cuestión se utiliza tanto en la elaboración del Presupuesto como para la rendición de cuentas económica. Al sumar los costos directos de un centro de costo con los costos indirectos que se le imputan, se obtiene el costo pleno del centro de costo. Respecto de la relación que vincula el costo con el destino (misión institucional), un costo se define como directo cuando existe una relación entre el desarrollo de las actividades correspondientes y el uso del recurso correspondiente, por lo cual variando uno, varía también el otro. Los costos del personal, para los rubros del Plan de cuentas "sector/función" y "misiones" siempre se consideran directos, no sólo respecto de los centros de costo, sino también respecto de las Misiones Institucionales, ya que se presume que existe siempre una correlación inmediata y mensurable entre el uso del recurso humano y el desarrollo de las actividades relacionadas con la Misión misma. Los costos indirectos respecto de los centros de costo generalmente también se consideran indirectos respecto de las Misiones Institucionales y deberán asignarse a ellas en base a un parámetro adecuado. También en este caso el parámetro utilizado para asignar los costos es el que mejor expresa el uso de los recursos por parte de las misiones y además es el que se obtiene más fácilmente; este parámetro es el de las horas/hombre consumidas por cada una de las Misiones Institucionales (o por el proceso/producto, cuando se quiere realizar un análisis a nivel de mayor detalle). Debe subrayarse que algunos costos directos para el centro de costo podrían no serlo para cada una de las misiones que se le atribuyen; también en este caso dichos costos se distribuirán en base al parámetro identificado. Por otra parte, es necesario destacar que:

- la clasificación no está estrechamente ligada a la naturaleza del costo, en el sentido que un mismo tipo de costo puede configurarse a veces como directo y a veces como indirecto. Los alquileres, por ejemplo, se asignan de manera directa a cada una de las Secretarías a las que se refieren, mientras que se distribuyen de manera indirecta para las Oficinas Centrales.
- un mismo costo puede ser considerado directo respecto de un centro de costo, en la medida en que se refiere a un recurso adquirido y administrado directamente por el centro, e indirecto respecto de las misiones desarrolladas por el centro.

- a veces, debido a la dificultad para obtener información referida a los costos, se puede optar por tratar como indirecto un costo que en teoría sería directo, a causa de las dificultades para su imputación directa a los centros o a las misiones

3.2 EL PLAN DE CUENTAS

Los rubros de gastos del presupuesto del Estado que involucran al DPF han sido objeto de un análisis que permitió identificar los tipos de cuentas que comprende cada uno de los rubros y reformularlos de manera que a cada rubro le puedan corresponder varias cuentas pero a cada cuenta sólo le pueda corresponder un rubro.

El Plan de Cuentas de contabilidad económica que se usa en el Departamento de Políticas Fiscales es la herramienta que contiene todas las cuentas identificadas para describir los fenómenos económicos, y en parte patrimoniales, que involucraron al Departamento en el momento de la rendición de cuentas, o que lo involucrarán en el momento de la programación.

Por lo tanto, es un instrumento de clasificación de los diferentes tipos de costos de funcionamiento generados en el desarrollo de la actividad.

Dicho Plan está estrechamente relacionado con el Plan Único de Cuentas que se menciona en el Título III del Decreto Legislativo N° 279 del 7 de agosto de 1997, que constituye el elemento clave de unión entre la Administración Pública y el Departamento de Contaduría General del Estado.

El Plan de Cuentas del Departamento se articula, respecto de los costos de funcionamiento, en cuatro niveles pero, según los principios que se aplican actualmente y que han sido dictados por el Departamento de Contaduría General, la provisiones y el relevamiento de los costos de funcionamiento deberán realizarse en el 2º nivel, con excepción de las Amortizaciones, para las cuales será necesario remitirse al 3º nivel.

En lo que se refiere más específicamente al control de gestión, es conveniente recordar que, con respecto a los presupuestos y a los balances ejecutados de los diferentes centros de responsabilidad de segundo nivel (Oficinas centrales), la imputación de los costos se realiza según el criterio de las horas/hombre utilizado en la contabilidad económica para los costos de cualquier naturaleza, con excepción de la imputación directa de los costos de funcionamiento e inversión informática.

También es conveniente subrayar que, con referencia a los proyectos incluidos en la Directiva General para la acción administrativa y la gestión, el monto de los recursos, tanto previstos como ejecutados, está determinado como la sumatoria de los costos de los recursos humanos (en horas/hombre), previstos y absorbidos por el proyecto, y de los recursos financieros previstos por el Plan Técnico de Automatización para gastos de funcionamiento e inversión informática y efectivamente utilizados.

3.3 EL MODELO DE INFORMES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Se han definido modelos referidos a los output del proceso de rendición de cuentas, o sea de recolección orgánica de datos e información en las estructuras organizativas, orientada a conocer permanentemente los resultados de la gestión que es la base del control de gestión direccional y estratégico.

Considerando las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 300/99, en especial los artículos 24 y 56, y a los fines del relevamiento y análisis de los respectivos costos, se ha propuesto una actualización de la clasificación funcional de las actividades en relación con las misiones institucionales atribuidas al Departamento de Políticas Fiscales.

3.4 FUNCIONAMIENTO

El funcionamiento pleno del sistema de planificación y control se concretó, en todos los niveles organizativos, a través de las siguientes fases del proceso de programación operativa de las actividades:

- elaboración de los lineamientos para la programación de las actividades del ejercicio, en base a los objetivos de desarrollo y de perfeccionamiento definidos en la Directiva General para la acción administrativa y la gestión, y envío a los Responsables de los CdR de 2º nivel del Departamento.
- elaboración de las instrucciones para la programación direccional, para permitir la formulación de las propuestas de programación direccional y su presentación por parte de los CdR de 2º, 3º y 4º nivel del Departamento;
- organización de reuniones con los Directores de cada Oficina y los responsables de los CdR de nivel inferior, a fin de colaborar y acompañar en el desarrollo de las actividades orientadas a la definición y formulación de las propuestas de programación direccionales;
- definición, por parte de todos los CdR de 3º y 4º nivel del Departamento, de una propuesta de programación operativa de las actividades para el año 2003 a someter a la consideración de los Responsables de los CdR de 2º nivel;
- formulación, por parte de todos los Responsables de los CdR de 2º nivel del DPF, de una propuesta de programación operativa de las actividades para el año a someter a la consideración del Jefe de Departamento;
- recolección de las propuestas de programación operativa y organización de reuniones con los Directores de cada Oficina y los responsables de los CdR de nivel inferior, a fin de verificarlas;
- redacción del programa definitivo para el año y asignación de los objetivos operativos y de proyecto, a través de una disposición del Jefe del Departamento para los Responsables de los CdR de 2º nivel;
- asignación, por parte de los Directores de las Oficinas de 2º nivel, de los objetivos operativos y de proyecto a todos los CdR de 3º y 4º nivel del Departamento.

El control de gestión se realiza a través de las siguientes etapas:

- elaboración de una grilla de procesos y macro-procesos, consensuada entre los diferentes niveles organizativos y que responda al modelo organizativo, utilizada para la actividad de programación y en base a la cual, gracias al procedimiento informático “Recursos por destino”, se hace un balance de los recursos humanos utilizados en cada uno de los procesos en los cuales está desagregada toda la actividad del Departamento;
- elaboración de un listado de output para cada objetivo operativo y de proyecto para permitir un mejor control sobre los resultados;
- desarrollo de actividades de formación/información sobre sistemas de gestión de programación y control, sobre todo para los directivos;
- identificación de una “estructura” en cada CdR de 2º nivel, que desarrolle las funciones de enlace con la Oficina para el control interno de gestión del Departamento;
- etapas parciales a lo largo del año de rendición de cuentas de los resultados alcanzados y de los recursos utilizados por parte de cada CdR de 2º, 3º y 4º nivel.
- verificación del estado de avance de las actividades desarrolladas respecto de lo programado;
- implementación de iniciativas gerenciales para superar eventuales obstáculos para el logro de los objetivos operativos y de proyecto programados;
- elaboración de la rendición de cuentas del Departamento para el Servicio de Control Interno;

Los resultados obtenidos con la puesta en funcionamiento del sistema de Planificación y Control se pueden resumir en los siguientes puntos:

- mayor atención en la asignación de los costos a los procesos;
- mayor atención en el uso de los recursos en actividades de funcionamiento;
- mejor conocimiento de las relaciones causa/efecto entre los objetivos asignados a los diferentes CdR y entre éstos y los objetivos estratégicos del DPF;
- elaboración de un sistema de medición cuantitativa de los resultados que permite identificar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos por parte del DPF;
- valuación del desenvolvimiento de los directivos en base al grado de cumplimiento de los objetivos del DPF y de los CdR (para la parte prevista por el sistema de valuación del desenvolvimiento).

3.5 PERSPECTIVAS

El D.P.F. se propone perfeccionar el enfoque *Balanced Scorecard* (BSC), desarrollado en la Harvard Business School por los profesores Kaplan y Norton, para la planificación, la programación y el control de gestión. Efectivamente, consideramos que este enfoque es funcional a una mejor comunicación (y un mayor consenso) de los objetivos estratégicos y operativos y a una mayor relevancia y posibilidad de medición de los mismos. Este enfoque está en condiciones de permitir, además, una mayor coherencia en la programación a

través de una mejor conexión de los objetivos derivados de la Directiva con los de las Oficinas, así como un compromiso más eficaz de las estructuras en la propuesta de los mismos.

Entre los desarrollos de realización próxima podemos señalar:

- la definición de una grilla de referencia para el monitoreo del logro de los objetivos asignados a las Oficinas durante su desarrollo; para ello es esencial la elaboración del sistema de indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos;
- la elaboración de una metodología para un "flash informativo" en condiciones de representar sistemáticamente los objetivos alcanzados en el período, las criticidades y las expectativas de logro del resultado esperado al finalizar el período;
- la correlación entre el sistema de medición e incidencia de los objetivos estratégicos y operativos con el sistema de evaluación de los directivos;
- la difusión de las competencias de programación inclusive a través de iniciativas específicas de capacitación.

4. LA PLANIFICACIÓN DE LAS AGENCIAS FISCALES

El nacimiento de las Agencias forma parte de los procesos de reordenamiento de la administración pública orientados a mejorar los servicios prestados a los ciudadanos y la relación con la sociedad civil, en un intento por reducir el peso de los recursos necesarios para el funcionamiento del aparato burocrático.

La reforma de la Administración, aprobada con el Decreto Legislativo N° 300 del 30 de julio de 1999, implicó la adopción de nuevos modelos de organización, confiando las actividades operativas a estructuras caracterizadas por una mayor autonomía de gestión.

Las Agencias Fiscales de Aduanas, de Ingresos Públicos y del Territorio creadas con el mencionado decreto, funcionan desde el 1º de enero de 2001.

Dichas agencias tiene naturaleza de Ente Público no económico y operan con plena responsabilidad de gestión y operativa con autonomía reglamentaria, administrativa, patrimonial, organizativa, contable y financiera y están sujetas al control del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los actos que regulan su funcionamiento se remiten al Ministro, que puede rechazar su aprobación, tanto por razones de mérito como legales.

El modelo de organización por Agencia se basa en la delegación de la gestión operativa del sistema fiscal a entes provistos de autonomía económica y de gestión y en la formalización, a través de un acuerdo (Convenio entre el Ministro de Economía y Finanzas y las Agencias Fiscales, cuya preparación está a cargo del Departamento de Políticas Fiscales) de los objetivos a lograr en base a lo establecido por el accionar determinado para las finanzas públicas y las directivas del Ministro.

El Convenio tiene un horizonte de tres años, con ajustes anuales para cada ejercicio financiero. Contiene los objetivos a lograr y los recursos humanos a

destinar a tales fines frente a los recursos financieros asignados a las Agencias por la Ley de Presupuesto del Estado.

4.1 AGENCIA DE INGRESOS PÚBLICOS

La Agencia de Ingresos Públicos, en el desarrollo de sus funciones institucionales, persigue los siguientes objetivos:

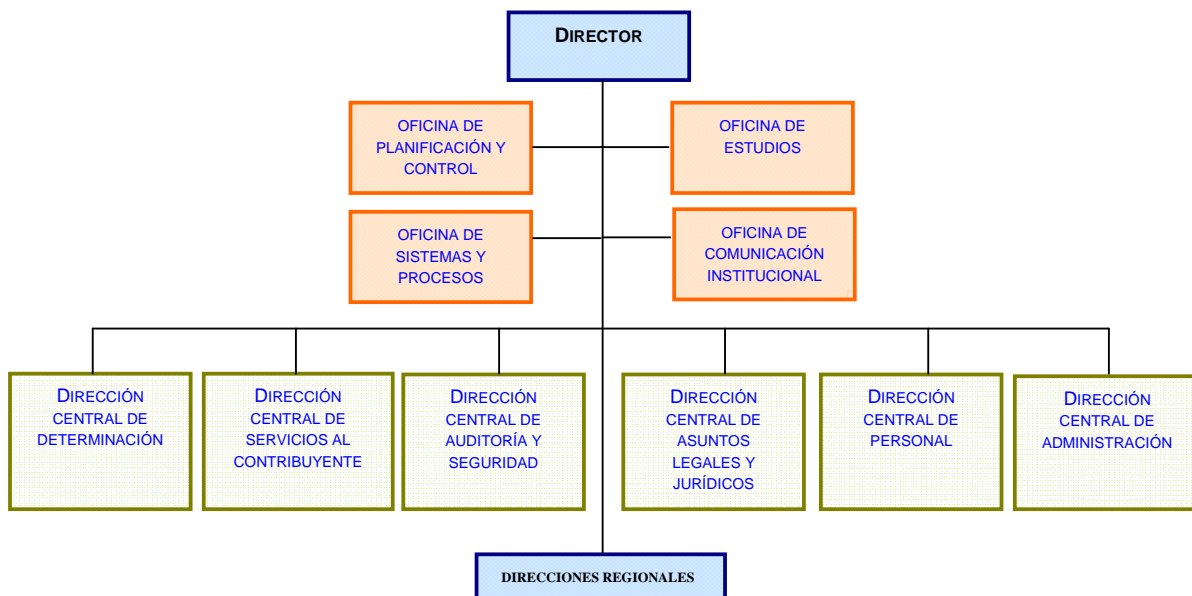
- simplificar las relaciones con los contribuyentes;
- mejorar los servicios de asistencia e información;
- fortalecer las acciones de lucha contra la evasión;
- buscar la máxima eficiencia, inclusive a través de modelos innovadores de organización y planificación.

4.1.1 LA ORGANIZACIÓN

Está articulada en Direcciones centrales y regionales, con funciones principales de programación, orientación, coordinación y control y en oficinas locales, con funciones operativas (art. 2 del reglamento de administración de la Agencia de Ingresos Públicos)

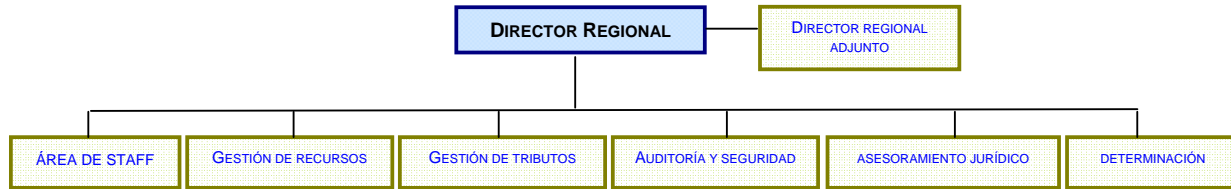
A nivel central la estructura está conformada por 4 Oficinas de staff del Director de la Agencia y 6 Direcciones Centrales.

Organigrama de las Estructuras centrales



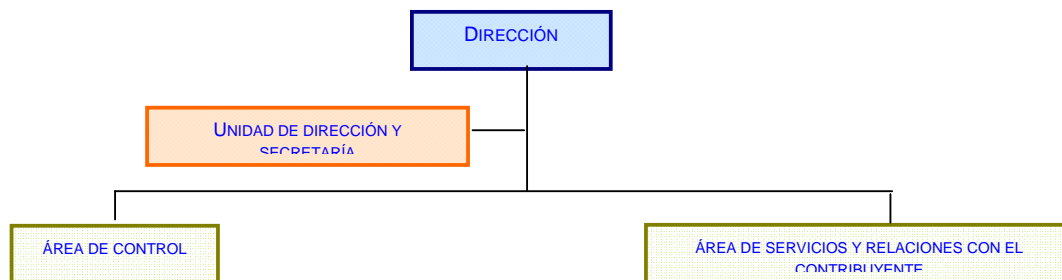
A nivel regional, la Agencia se articula en 19 Direcciones Regionales y 2 Direcciones Provinciales (Trento y Bolzano), que ejercen funciones de programación, orientación, coordinación y control; frente a las oficinas periféricas, desarrollan también actividades operativas particularmente relevantes en los sectores de la gestión de tributos, determinación, recaudación y cuestiones contenciosas.

Organización de una Dirección regional de dimensión media/grande



Para asegurar la capilaridad de la Administración financiera, en el territorio existen aproximadamente 380 oficinas locales que garantizan a los ciudadanos servicios de asistencia e información y desarrollan funciones de lucha contra la evasión.

Modelo de organización de las oficinas locales



A fin de fortalecer el servicio al usuario, se han creado los Centros de asistencia multicanal (CAM), con los cuales es posible comunicarse telefónicamente desde cualquier parte del territorio nacional, para brindar a los contribuyentes información sobre el estado de los trámites fiscales, las obligaciones fiscales (normativa, vencimientos) y la situación fiscal de cada contribuyente (declaraciones, reembolsos), así como asistencia sobre el envío telemático de la declaración de ganancias.

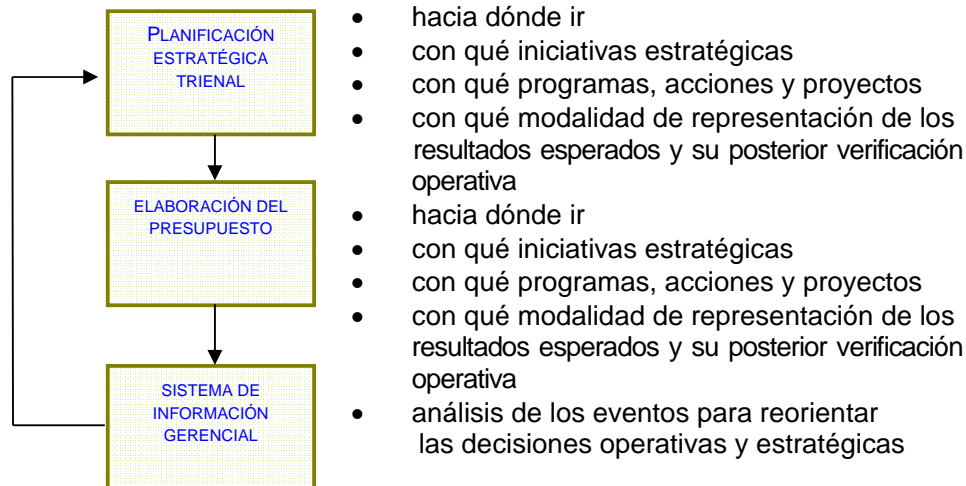
4.1.2 LA PLANIFICACIÓN

La planificación reviste una importancia fundamental, ya que es el proceso que, por un lado, lleva a la construcción de la mejor estrategia posible a la luz de los recursos disponibles, de las características de la organización y de las capacidades del nivel gerencial y, por otro, convierte el enunciado estratégico en indicaciones operativas que permitan ponerlo en práctica. El plan estratégico trienal, que constituye el output final del proceso de planificación, es la formalización de este resultado y constituye una referencia fundamental para la organización en todos sus niveles. El mismo comprende:

- la definición de las decisiones estratégicas y de control de su validez;

- la transformación de las decisiones estratégicas en programas de acción y objetivos definidos en el tiempo (presupuesto) y asignados a los diferentes niveles organizativos;
- el control de coherencia entre estrategias, programas de acción, objetivos y resultados a medida que se van realizando:

El proceso se configura según el siguiente esquema:

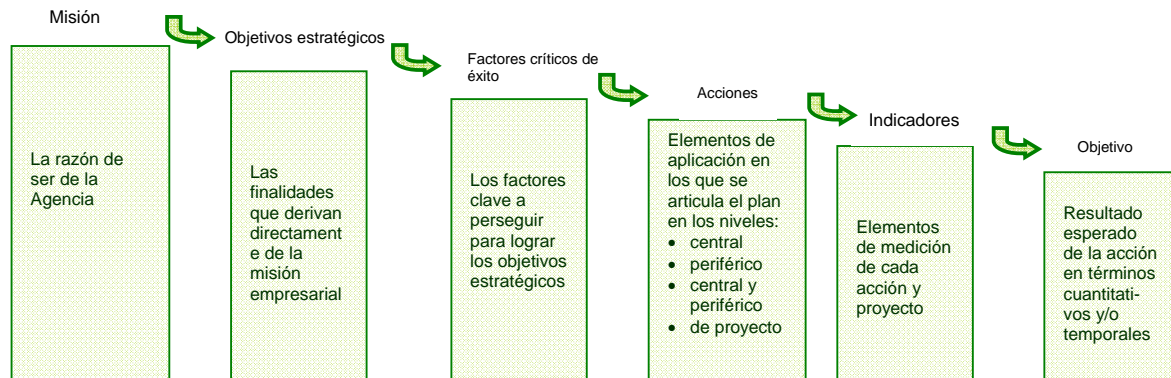


4.1.3 EL MODELO DE REFERENCIA

El proceso de planificación y el correspondiente manejo de la acción estratégica se realizan en base a un enfoque consolidado dentro de los sistemas de desempeño del nivel gerencial, conocidos como Balanced Scorecard (BSC). El objetivo de la BSC es transformar la misión la visión y la estrategia en una serie de objetivos que puedan estar relacionados en todos los niveles de la organización (centrales y periféricos).

Una vez definidos los objetivos, se procede a articular las componentes estratégicas con los elementos operativos, es decir transformar los objetivos estratégicos en factores críticos de éxito (FCE); luego se establecen las iniciativas/acciones que contribuirán a alcanzarlos y que pueden medirse con más facilidad.

En el esquema que sigue están representadas, con la lógica BSC, las etapas de la planificación que desde la misión de la Agencia de Ingresos Públicos llegan a la definición de cada una de las acciones (con indicadores y target).



4.1.4 LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

La planificación trienal formulada en base a los lineamientos políticos (Directivas y Ley de Presupuesto) que tienen un impacto determinante en la actividad de la Agencia, constituye la entrada para el proceso de formación del Presupuesto anual, para la negociación del Convenio con el Ministro y para la asignación formal del Presupuesto a las estructuras internas de la Agencia.

El proceso de generación del Plan Estratégico Trienal comprende las estructuras a nivel de Agencia centrales y periféricas. En el Plan confluyen las consideraciones de las acciones a encarar por parte del nivel gerencial de todas las unidades organizativas involucradas. Durante todo el proceso, la Oficina de Planificación y Control desarrolla el papel de “facilitador”, difundiendo las indicaciones operativas y coordinando las diferentes etapas.

4.1.5 ETAPAS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN Y ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO

El proceso de elaboración del presupuesto se inicia con la intención de perseguir los objetivos estratégicos fijados para cada trienio, ya formalizados en el Plan Trienal y receptando plenamente los objetivos enunciados por el Ministro de Economía y Finanzas en las Directivas.

El sistema de elaboración del presupuesto prevé la formulación de las componentes productivas y económicas referidas a los diferentes objetos, por medio del llenado de los cuadros correspondientes, cada uno de ellos referido a una componente de análisis específica (productiva o económica) para cada tipo de objeto.

La primera etapa del proceso de elaboración del presupuesto involucra, en primer lugar, a las Direcciones Centrales y a la Oficina de Planificación y Control, con la función de definir y/o actualizar sus lógicas de funcionamiento.

En especial la Oficina de Planificación y Control se encarga de difundir esas lógicas a todas las unidades organizativas involucradas, trazando la articulación del proceso de presupuesto y las correspondientes modalidades para su elaboración.

Asimismo, activa a los sujetos involucrados y define los output previstos y los plazos de ejecución.

Siempre en esta etapa, la OPC prepara el material necesario para la elaboración de las previsiones de presupuesto por parte de las estructuras de segundo y tercer nivel (direcciones regionales y oficinas operativas). En especial, en colaboración con las estructuras superiores centrales, confirma/actualiza los datos de los productos/servicios, acciones/actividades y proyectos y de los Centros de Costo que forman parte del proceso de presupuesto, procediendo luego a indicar, para cada objeto censado, la estructura que lo declaró y los instrumentos y modalidades de relevamiento.

A tal fin, la Oficina de Planificación y Control prepara una primera grilla donde confluyen las acciones derivadas del Plan trienal y los objetos de presupuesto, en base a la cual las estructuras superiores centrales proceden a indicar, cada una para las actividades que son de su competencia, los datos a ingresar en el presupuesto del ejercicio posterior, detallando los criterios que se han utilizado para el relevamiento de los respectivos indicadores.

Posteriormente la OPC elabora una primera clasificación de los niveles de excelencia en la práctica (best practice) para cada área de encuadre del personal en relación de dependencia que, una vez evaluada por las Direcciones Centrales funcionalmente competentes, constituye la base para determinar los requerimientos de recursos humanos.

Una vez finalizada esta etapa, la autoridad superior de la Agencia, después de haber receptado los contenidos de las Directivas del Ministro de Economía y Finanzas y considerando las evaluaciones de las Direcciones Centrales funcionalmente competentes, indica los objetivos presupuestarios para cada área estratégica.

Luego se prepara, con la colaboración de la OPC, una nota que contiene las orientaciones presupuestarias (*Budget letter*) que, con la firma del Director de la Agencia, se envía a los Directores Centrales y Regionales.

Los contenidos propuestos en las orientaciones presupuestarias constituyen los lineamientos en los cuales las estructuras que realizaron las declaraciones concentrarán el núcleo de las propuestas presupuestarias.

En esta etapa, las Direcciones Centrales y Regionales, en base a las indicaciones contenidas en las orientaciones presupuestarias, a los datos de pre-evaluación correspondientes al ejercicio anterior, a los elementos contenidos en el primer año del plan trienal, a los fines de la confirmación o de la eventual actualización de la propuesta del plan formulada en el momento de la elaboración del Plan Trienal de Agencia, son invitadas a presentar una primera propuesta de presupuesto que luego se analiza y confronta durante las reuniones coordinadas por la Oficina de Planificación y Control.

Todos los elementos preparados por las estructuras que realizaron las declaraciones dentro de la etapa que se acaba de describir, se discuten y convalidan a lo largo de un ciclo de reuniones entre las estructuras centrales y regionales, coordinadas por la OPC en calidad de facilitador, a fin de llegar a una

definición consensuada de las respectivas propuestas presupuestarias, según un calendario prefijado y acordado con las estructuras involucradas.

Los elementos presupuestarios así determinados constituyen la base para la posterior elaboración del presupuesto por parte de las estructuras territoriales de tercer nivel.

Luego de la validación de la propuesta presupuestaria a nivel central y regional, y de acuerdo con las orientaciones presupuestarias, se inicia la etapa posterior en la cual todas las estructuras que realizaron las declaraciones formulan sus previsiones para el ejercicio siguiente; las mismas se articulan en las componentes de:

- presupuesto de producción, articulado en:
 - presupuesto de producción de productos y servicios (diferenciado según el tipo de estructura que realizó la declaración);
 - presupuesto de producción de proyectos;
- presupuesto de recursos humanos y asignación de los mismos a los diferentes objetos del presupuesto;
- presupuesto económico.

Después de consolidar los datos presupuestarios indicados por las oficinas que realizaron la declaración, la propuesta presupuestaria así elaborada constituye la primera versión del presupuesto de Agencia, cuyo contenido es verificado por las estructuras agrupadas competentes; durante dicha verificación se puede activar eventualmente la etapa de perfeccionamiento/negociación entre los diferentes niveles de la estructura, durante la cual pueden proponerse eventuales modificaciones que las estructuras que realizaron la declaración incluirán directamente en los cuadros del presupuesto y que constituirán la versión definitiva del presupuesto de Agencia.

Paralelamente, la OPC y la Dirección Central de Administración, luego de la consolidación de las propuestas presupuestarias de los proyectos, darán inicio a una etapa de verificación técnica y económica de las presentaciones realizadas por cada PM. El resultado de esta verificación (que producirá un informe que será sometido a la Comisión de evaluación de proyectos y control de gastos) será elevado a dicha Comisión para la convalidación y posterior aprobación definitiva del Plan. Este constituirá la base, por un lado, para celebrar el contrato ejecutivo anual con el partner Sogei, y por otro, para el Convenio con el señor Ministro.

Todas las previsiones presupuestarias referidas a los volúmenes de producción, a los recursos humanos y a su correspondiente asignación y a los recursos económicos, deberán ingresarse luego al sistema integrado de Agencia (actualmente OFA – Oracle Financial Analyzer). Las modalidades y los eventuales plazos intermedios necesarios para la transferencia de los datos presupuestarios al sistema integrado se establecerán al inicio de cada ciclo presupuestario y se difundirán oportunamente a través de instrucciones operativas específicas de la Oficina de Planificación y Control.

Los datos existentes en el sistema, una vez aprobada la versión definitiva del presupuesto por parte de la Autoridad superior de Agencia, constituirán los objetivos asignados a cada estructura organizativa.

Después de la etapa de negociación con las estructuras que realizaron la declaración, las Direcciones Regionales presentarán la versión V1 del presupuesto a las Direcciones Centrales funcionalmente competentes para verificar el contenido y la congruencia de los datos respecto de las orientaciones presupuestarias.

En este punto, y sólo si fuera necesario realizar modificaciones, estas últimas, una vez agregadas, formarán parte de una eventual versión V2 del presupuesto de Agencia (a utilizar como base de referencia para la negociación de los elementos a incluir en el Convenio).

Por otra parte, si durante la negociación entre la Agencia y el Ministerio de Economía y Finanzas hubiera nuevas presentaciones que modificaran algunos elementos del ciclo presupuestario, las mismas se tomarán en cuenta y podrán dar lugar eventualmente a una nueva adaptación del presupuesto. Si no hubiera modificaciones, la propuesta constituirá la versión final del presupuesto a asignar a los responsables de las estructuras y de los proyectos.

4.2 AGENCIA DEL TERRITORIO

La Agencia del Territorio desarrolla sus funciones y las obligaciones institucionales que se le atribuyen, asegurando:

- servicios referidos al catastro, servicios geotopocartográficos y servicios de publicidad inmobiliaria;
- constitución de un registro integrado de los bienes inmuebles existentes en el territorio nacional;
- integración de las actividades estatales referidas al tema con las atribuidas a los entes locales;
- gestión del Observatorio del Mercado Inmobiliario
- oferta de servicios técnicos - tasaciones;
- apoyo al proceso de descentralización de las funciones catastrales hacia los entes locales.

4.2.1 LA ORGANIZACIÓN

Los órganos de la Agencia son el Director de la Agencia, el Comité de Gestión y la Auditoría.

La Agencia se articula en estructuras centrales y regionales, con funciones principales de programación, orientación, coordinación y control, y en oficinas provinciales, con funciones operativas.

Los responsables de las estructuras centrales superiores dependen del Director de la Agencia; los responsables de las estructuras regionales superiores dependen jerárquicamente del Director de la Agencia y funcionalmente, de las estructuras centrales; los demás directores regionales dependen jerárquicamente del Director central adjunto de la Dirección central de

cartografía, catastro y publicidad inmobiliaria y funcionalmente de las estructuras centrales.

Las direcciones regionales son 19 y tienen la responsabilidad de la gestión de los objetivos y de los recursos en el área geográfica de su competencia, y en especial:

- a) aseguran los procesos de planificación y control, definiendo objetivos y recursos con las estructuras provinciales dependientes y con las centrales en el proceso de elaboración del presupuesto;
- b) se ocupan de la coordinación de la gestión operativa de los servicios prestados por las estructuras provinciales, asumiendo co-responsabilidades en los resultados;
- c) ejercen las funciones descentralizadas no atribuidas a las estructuras provinciales;
- d) manejan las relaciones con la región y coordinan el conjunto de relaciones con el sistema de autonomías locales y las asociaciones respectivas;

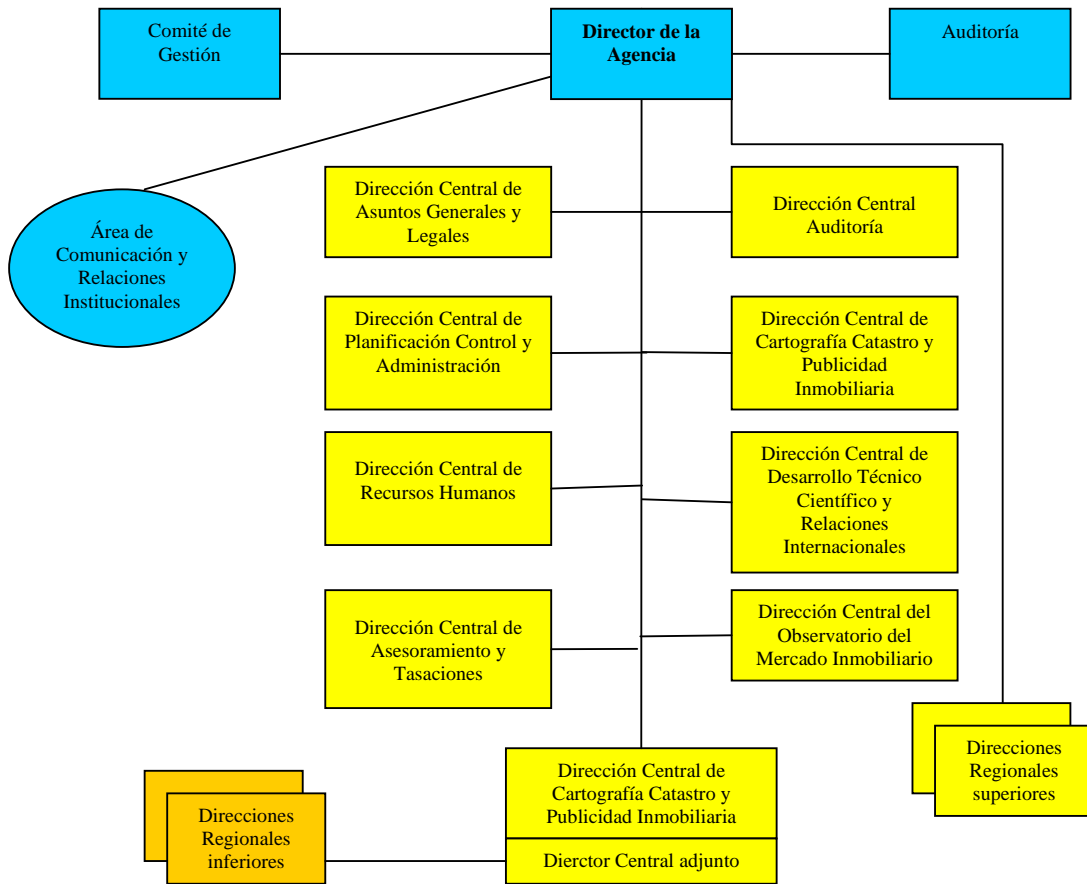
Las direcciones regionales se encuentran en la ciudad capital de cada región, excepto la del Trentino Alto Adige. Efectivamente, las Oficinas provinciales de Trento y Bolzano dependen de la Dirección Regional del Veneto.

En las regiones Basilicata, Molise, Umbria y Valle d'Aosta, donde operan no más de dos oficinas provinciales, la dirección regional asume también las funciones operativas propias de la oficina provincial de la ciudad capital.

Las oficinas provinciales tienen su sede en las capitales de provincia, desarrollan funciones principalmente de carácter operativo prestando los servicios de la Agencia en el ámbito provincial de su competencia y se ocupan de las relaciones con las municipalidades y los demás entes locales, inclusive en lo que hace a la celebración y gestión de convenios y desarrollan las funciones de gestión que se les asignan. En el marco de los programas planificados por las estructuras centrales, las oficinas provinciales cooperan entre sí desarrollando funciones operativas referidas a ámbitos provinciales diferentes del de su competencia, utilizando soluciones tecnológicas telemáticas.

Las oficinas provinciales dependen de las direcciones regionales con las cuales definen, en el ámbito del proceso de elaboración del presupuesto, los objetivos a perseguir y los recursos relacionados, respondiendo ante ellas por el monitoreo de la gestión y frente a cualquier requerimiento de colaboración y coordinación.

Organigrama de la agencia del Territorio



4.2.2 LA PLANIFICACIÓN

Las relaciones entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Agencia del Territorio, cuya actividad está orientada a garantizar “calidad” en los servicios prestados a los usuarios, sobre todo los que se brindan al ciudadano en las actividades catastrales y de archivo, y “equidad” en el servicio desarrollado en el campo de la imposición fiscal inmobiliaria, están reguladas por el “Convenio” con el cual, en base a las directivas del Ministro, se definen:

- los objetivos a alcanzar y las condiciones a cumplir;
- las estrategias para el perfeccionamiento;
- los recursos disponibles (en relación con el Presupuesto del Estado);
- los indicadores en base a los cuales medir la evolución de la gestión.

Con respecto a los objetivos fijados por el Convenio, a lo largo del año el Departamento de Políticas Fiscales realiza dos monitoreos a fin de obtener la información necesaria para el desarrollo de los acuerdos con la Agencia (al 31 de mayo y al 30 de setiembre) y a fin de año, realiza una verificación de los resultados, identificando las causas de los desvíos.

Esta fase de programación de los compromisos acordada con el Ministerio de Economía y Finanzas es acompañada por una fase de planificación y control

interno de la Agencia en la cual se incluye el proceso presupuestario que forma parte integrante de la misma.

La Agencia, en el procedimiento operativo N° 60/2003, define el presupuesto como un “documento orgánico presupuestario con el cual cuenta la Agencia a todos los fines de programación y control”.

Existen diferentes tipos de presupuestos:

- **Presupuesto técnico-físico** que contiene los elementos cuantitativos referidos a los resultados de la actividad y de los recursos humanos utilizados. El ámbito de aplicación comprende la producción, las actividades de estructura, el correspondiente uso de los recursos humanos y los indicadores de eficacia.
- **Presupuesto de funcionamiento** que comprende el monto de todos los recursos económicos puestos a disposición del Centro de Responsabilidad (CdR) para cuyo uso está autorizado.
- **Presupuesto de inversiones** que comprende todos los gastos para la compra de bienes y servicios financiables con recursos previstos en cuenta inversiones. También puede extenderse a los costos, directos e indirectos, por el uso de personal interno, siempre que esté destinado a proyectos específicos de inversión.

El proceso presupuestario constituye el soporte para la formulación del Plan de la Agencia, que conforma la base de los compromisos que la Agencia asume, por medio del Convenio, con el Ministro.

Por lo tanto el presupuesto:

- identifica los objetivos, entendidos como actividades, y los recursos a disposición de las estructuras para poder realizarlos;
- constituye la referencia, en la actividad de control, para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos.

Antes de dar inicio al proceso presupuestario es necesario realizar algunas actividades previas, orientadas a preparar los dos elementos fundamentales para poner en marcha el proceso:

- a) los lineamientos que constituyen el escenario de referencia en el cual articula el presupuesto y transforman el marco de referencia estratégico en indicaciones operativas para los Centros de responsabilidad;
- b) las instrucciones operativas que permiten regular el proceso presupuestario, en su desarrollo temporal concreto y en el uso de los instrumentos, brindando a los actores del proceso todas las indicaciones necesarias, en base al rol que desempeñan.

Una vez finalizadas estas actividades, se da inicio al proceso presupuestario que se articula en varias etapas:

Preevaluación: Es la mejor previsión posible de los resultados del año en curso y se la utiliza, a los fines del presupuesto, de manera de poder constituir una base realista para la programación del año siguiente, razón por la cual la responsabilidad primaria de la información de las preevaluaciones está a cargo del nivel organizativo más próximo a la operatividad.

Propuesta inicial de presupuesto de 1º nivel. Elaborada por la Dirección Central de Planificación Control y Administración, constituye la transformación orgánica de los lineamientos en términos cuantitativos, ya sea respecto de las dimensiones técnico-físicas como de las económicas y está orientada a constituir la “matriz” para la siguiente producción, con modalidades automáticas, de las propuestas iniciales de los presupuestos de los niveles básicos (CdR de 2º nivel para las Direcciones Centrales, CdR de 3º nivel para las Direcciones Regionales y para las Oficinas Provinciales).

Elaboración de las propuestas presupuestarias. Se articula en 2 sub etapas, cada una de las cuales tiene un objetivo y un desarrollo diferente, a realizar en base al calendario definido por la Dirección Central de Planificación Control y Administración:

- a) propuestas presupuestarias de los niveles básicos, que permite a los CdR de los niveles básicos modificar, en determinadas condiciones y fundamentadamente, las propuestas derivadas automáticamente de las propuestas presupuestarias iniciales presentadas por el 1º nivel. Esta etapa está orientada a recibir propuestas, requerimientos y especificaciones expresadas por los niveles más cercanos a la efectiva operatividad, adaptándolas entre sí en función de los objetivos prefijados y de los recursos disponibles.
- b) revisión de las propuestas presupuestarias de los niveles básicos, que regula la negociación, entre el nivel básico y el inmediatamente superior, de las propuestas presupuestarias desarrolladas. La revisión de los presupuestos de los niveles básicos implica, automáticamente, la de los niveles superiores.

Propuesta final del presupuesto de Agencia. Etapa que permite, con la coordinación de la Dirección Central de Planificación Control y Administración, consolidar el presupuesto de Agencia y verificar que se adecue a los lineamientos.

Revisión de la propuesta presupuestaria. Etapa eventual del proceso presupuestario, que se desarrolla en el supuesto de existir modificaciones que el Director de la Agencia considere necesarias, inclusive a fin de hacer que la propuesta de presupuesto de Agencia guarde conformidad con las indicaciones que surgen durante la celebración del Convenio con el Ministro.

Aprobación del presupuesto de la Agencia. La propuesta de presupuesto está sometida a los órganos competentes para la aprobación (Comité Directivo para los objetivos económico-financieros y correspondientes articulaciones de gasto para las estructuras superiores centrales y periféricas; Director de la Agencia para el presupuesto técnico físico).

Para solucionar las limitaciones de los modelos de monitoreo tradicional, así como para transformar las estrategias competitivas en indicadores de performance asegurando el equilibrio entre las prestaciones de corto plazo, a fin de tener prestaciones competitivas superiores y sostenibles a lo largo del tiempo, a partir de 2004 se ha adoptado en el proceso de monitoreo de la gestión, tanto por parte del Departamento de Políticas Fiscales como de la Agencia del Territorio, la Balanced Scorecard, un instrumento concebido para cubrir el gap entre el desarrollo de la estrategia y su realización.

4.3 AGENCIA DE ADUANAS

La Agencia de Aduanas tiene competencia para desarrollar los servicios correspondientes a:

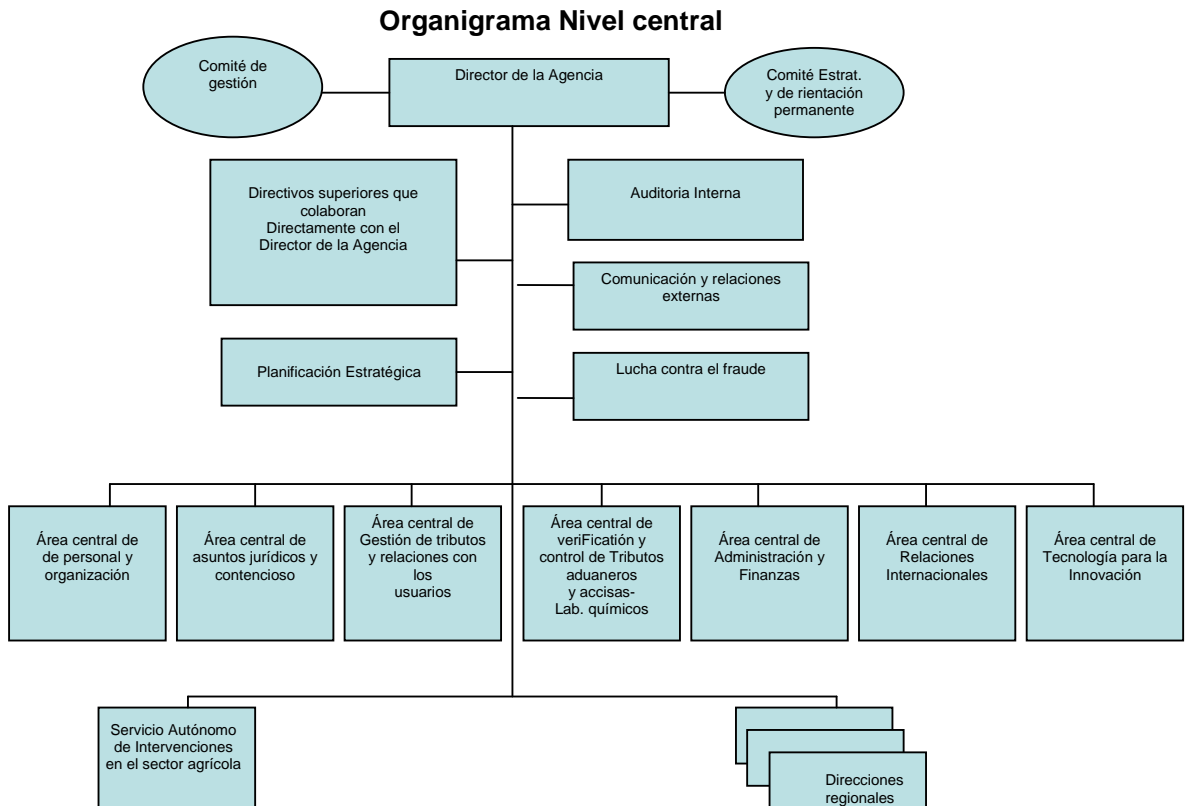
- la administración, la recaudación y el contencioso de los derechos aduaneros y del sistema fiscal interno en los intercambios internacionales;
- los impuestos sobre consumos específicos (accisas)

Opera en estrecha relación con los órganos de la Unión Europea en el marco de los procesos de armonización y desarrollo de la unificación europea. También le corresponden a la Agencia todas las funciones ejercidas en base a los tratados de la Unión Europea o a otros actos y convenciones internacionales.

4.3.1 LA ORGANIZACIÓN

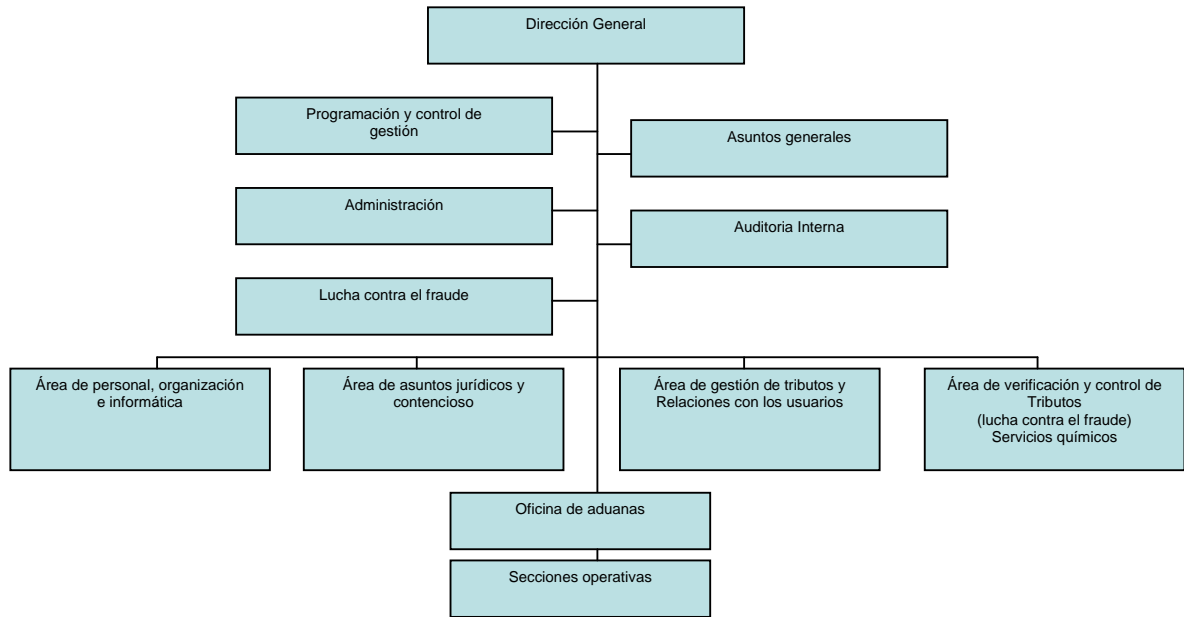
La Agencia de Aduanas se articula en Direcciones centrales y regionales, con funciones de programación, orientación, coordinación y control, y en Oficinas de aduanas, con funciones operativas.

A nivel central, la estructura está conformada por 4 Oficinas de staff del Director de la Agencia, 7 Áreas Centrales y el SAISA (servicio autónomo de intervenciones en el sector agrícola)



A nivel regional, la Agencia está articulada en 14 Direcciones Regionales que ejercen funciones de programación, orientación, coordinación y control respecto de las Oficinas de aduanas; también desarrollan actividades operativas de particular relevancia en los sectores de la gestión de tributos, determinación, recaudación y contencioso.

Organización de una Dirección Regional de dimensión media/grande



También están previstas en el territorio 116 Oficinas de aduanas que – luego de la reforma contenida en el Decreto Legislativo N° 300 cit. – absorbieron las competencias de las circunscripciones aduaneras suprimidas, de los laboratorios químicos y de las oficinas técnicas de finanzas. Están previstas otras estructuras periféricas donde sean necesarias, y son las denominadas SOT (secciones operativas territoriales). La puesta en marcha de las Oficinas de aduanas y de las SOT todavía está en curso.

4.3.2 EL MODELO DE REFERENCIA

Para manejar y medir las performance la Agencia aplica un sistema estructurado de “Planificación y Control” - definido según el contexto institucional y operativo de referencia, con las misiones y los objetivos generales que son de su competencia y funcional al modelo organizativo adoptado.

La Agencia de Aduanas, al igual que las demás agencias fiscales y en el marco de la amplia autonomía que se les reconoce a tales Entes en el Decreto Legislativo N° 300/1999, adoptó un sistema de gestión integrado en condiciones de relacionar todas las funciones de gestión en un único sistema de planificación y control, así como la gestión y la organización de todas las actividades de la estructura, con el convencimiento de que para asegurar una correcta conducción empresarial, es fundamental lograr que la información sea confiable y oportuna.

El sistema de programación del presupuesto prevé las siguientes funciones:

- Modelo de presupuesto: elabora el presupuesto, gestiona el detalle y la asignación de las demandas directas de recursos; el presupuesto es una estimación que debe representar la mejor hipótesis posible de los costos de gestión del ejercicio y que define el monto de los recursos económicos disponibles para el desarrollo de las actividades y el logro de los objetivos.
- Proceso de presupuesto económico y de producción: se ocupa de la elaboración del proceso organizativo – decisional de programación; programa los volúmenes de producción y asignación de recursos humanos/económicos a las actividades.
 - El Convenio anual celebrado entre el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Agencia, define el monto de la transferencia con el cual la Agencia deberá hacer frente a los gastos referidos tanto a las cargas de gestión como a las inversiones.
 - El Director de la Agencia asigna a los Directores regionales, con referencia a los objetivos fijados, los recursos financieros necesarios según está previsto en el art. 4 del Reglamento de Contabilidad.
 - Los CdR de 2º nivel asignan a las oficinas dependientes, con relación a los objetivos fijados, los recursos necesarios para su logro.
 - El presupuesto así definido representa, para cada CdR, el objetivo de costo prefijado para la realización de los objetivos asignados.
 - Los Responsables de las oficinas proceden a monitorear constantemente el flujo del gasto de manera que no se superen los límites del presupuesto asignado, tal como lo prevé el artículo 15 del Reglamento de Contabilidad de la Agencia.
 - La previsión del presupuesto se realizará teniendo en cuenta los datos históricos ejecutados, de manera de asegurar la realización de los objetivos asignados.
- Asignación y distribución: atribuye los costos del personal a los diferentes destinos, cuantifica previamente por destino los costos referidos a las compras de bienes y servicios, efectúa la gestión de las amortizaciones por destino.
- Simulación: permite simular los costos del personal, la consistencia de los recursos humanos y de las respectivas horas disponibles, los Planes de actividad, el equilibrio de los costos con los ingresos y los costos correspondientes a las compras de bienes y servicios.
- Sistema de información gerencial: suministra los informes referidos a la programación económica y técnico-física.

La planificación y el control constituyen momentos de un proceso cíclico que permite:

- definir los objetivos de largo plazo y las correspondientes líneas de acción;
- programar las actividades operativas de corto-mediano plazo;
- monitorear y eventualmente corregir los planes, para garantizar el logro de los objetivos prefijados.

Por lo tanto, el control de gestión sirve para entender si la marcha de las actividades permitirá alcanzar los objetivos de largo plazo preestablecidos y, eventualmente, cuáles son las causas de los desvíos y las posibles acciones correctivas más apropiadas.

Un sistema de planificación, programación y control tiene, por lo tanto, el objetivo fundamental de otorgar calidad al proceso decisorio en cada uno de los niveles jerárquicos y para cada "momento". Los procesos decisorios están estrechamente relacionados e integrados; la utilidad del control depende de la calidad de la planificación.

La Administración Pública no se caracteriza, a diferencia de las empresas privadas, por el fin de lucro, sino que persigue objetivos variados y, a veces, cambiantes. Muchas veces no es posible en la Administración Pública definir objetivos "empresariales", como por ejemplo, el target de ganancia operativa, cuotas de mercado, etc. Pero aún frente a estas dificultades es necesario asegurar un manejo eficaz de las Estructuras, a través de la programación de objetivos operativos que reduzcan los márgenes de discrecionalidad, asignen responsabilidades al nivel gerencial, y abarquen los niveles de eficacia, eficiencia y economía en la gestión.

La definición de dichos objetivos es una actividad que se basa en evaluaciones de los resultados esperados respecto de los recursos disponibles y prevé procesos de análisis y cuantificación que, algunas veces, son relativamente sencillos mientras que, en otros casos, presentan notables márgenes de complejidad y discrecionalidad, en la medida en que están condicionados por factores ajenos a la Administración.

La definición de los objetivos no agota la actividad de control de gestión, porque es necesario saber en qué medida y con qué magnitud de recursos se alcanzaron los objetivos programados; es necesario, entonces, evaluar la acción administrativa desde el punto de vista de la eficacia, de la eficiencia y de la economía.

4.3.3 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PLAN TRIENAL

La planificación permite conocer y determinar, de la mejor manera posible, el "curso de los acontecimientos", a través de la definición anticipada de las mejores decisiones y la evaluación del impacto que éstas podrán producir, de manera de maximizar el grado de cumplimiento de los objetivos deseados.

El proceso de planificación es la progresiva definición - unitaria, balanceada y coherente - de:

- *objetivos* (coherentes con la estrategia, sustentables, mensurables y desafiantes);
- *acciones para lograrlos* (inclusive proyectos);
- *recursos necesarios* (humanos, tecnológicos, económicos).

A través del proceso de Planificación, que prevé estrategias de acción compartidas por todo el nivel gerencial, se define el Plan Trienal. El proceso lógico de análisis y definición de los objetivos está sintetizado en la estructura del Plan, que describe:

- el escenario macro económico de referencia a nivel nacional, comunitario e internacional;

- los objetivos generales del Plan, que comprenden acciones y proyectos plurianuales de inversión;
- el plan de producción, que se elabora teniendo en cuenta la demanda y los recursos disponibles, así como las respectivas variaciones previstas en el tiempo;
- los planes sectoriales inherentes al personal y a la capacitación;
- el Presupuesto;
- el plan de inversiones.

4.3.4 LA PROGRAMACIÓN OPERATIVA

El proceso de programación – tanto económica como de las actividades operativas y de desarrollo – es coherente con los contenidos del Plan trienal y constituye adaptación anual.

El proceso de programación involucra diversos actores e implica las siguientes etapas:

- la definición de los objetivos estratégicos prioritarios por parte de la alta dirección (enfoque de tipo *top down*);
- la existencia de objetivos compartidos por todo el nivel gerencial (negociación con enfoque de tipo *bottom up*);
- la asignación de los objetivos compartidos (*top down*).

El objetivo de la programación es definir un plan de actividades, medible, coherente con las efectivas capacidades operativas de las estructuras y con los recursos disponibles, tanto humanos como financieros.

4.3.5 EL CONTROL DE GESTIÓN

El proceso de control permite verificar la evolución de la gestión en el período de referencia respecto de los objetivos asignados.

La continuidad del control asegura también la posibilidad de solucionar eventuales desvíos significativos respecto del programa, adoptando las acciones de gestión que sean necesarias o, en caso de haberse verificado hechos imprevistos y no superables, proponiendo la reprogramación de los objetivos, de acuerdo con las directivas prioritarias planificadas.

Por lo tanto, el control implica:

- la comparación entre la evaluación de la gestión y los objetivos programados
- el análisis de los eventuales desvíos, para identificar sus causas
- el análisis de la adecuación del objetivo prefijado, frente a la evolución de los escenarios y la eventual reprogramación de los objetivos, inclusive en base a los primeros datos de las evaluaciones
- la identificación de las acciones correctivas necesarias

4.3.6 EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA AGENCIA

El desarrollo del sistema de gestión de la Agencia se caracteriza por la fuerte integración de procedimientos y funcionalidades en ambientes homogéneos o compatibles, que permite simplificar su uso, mejorando sus prestaciones.

Los principales puntos de atención, para el desarrollo del sistema, se referían y se refieren todavía:

- a la mejora en la Calidad de los datos a través del reemplazo gradual de los sistemas de data entry con sistemas de registro automatizado;
- la ampliación de los aspectos de gestión “controlados”:
 - presupuesto integrado
 - control de costos de las actividades institucionales
 - control de costos/ingresos de las actividades de mercado
 - control de costos por proyecto
- la creación de un sistema de información gerencial en condiciones de brindar una representación de los datos económicos y técnico-físicos adecuada a las reales exigencias de información de los destinatarios en los diferentes niveles de responsabilidad.

El sistema de gestión de la Agencia permite integrar todos los datos relevantes a los fines del manejo de la estructura, poniéndolos a disposición, con diferentes niveles de detalle – en relación con las responsabilidades asignadas – para ejercer las funciones vinculadas de control (estratégico, de gestión, operativo).

4.3.7 EL SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRADO DE LA AGENCIA DE ADUANAS: LOS SUBSISTEMAS QUE LA COMPONEN

El uso de un sistema integrado garantiza la unidad y la coherencia de la información.

- El subsistema de “gestión contable” ofrece el apoyo necesario para la gestión de:
 - Registro de datos (plan de cuentas, clientes, proveedores, artículos, bancos, etc.);
 - Ciclo de abastecimiento de bienes y servicios articulado en las fases de orden de compra, pedido, recepción y gestión de depósitos;
 - Ciclo de ventas;
 - Bienes;
 - Aspectos contables (facturación, registros contables y producción de output obligatorios a los fines económicos y fiscales);
 - Tesorería (pagos, cobros, conciliación de pagos y cobros).
- El subsistema “gestión del personal” ofrece apoyo para:
 - La gestión de la organización de la Agencia;
 - La gestión jurídica y de los datos del personal;
 - El tratamiento de la información profesional (curriculum);
 - La gestión de los legajos del personal;
 - La gestión de la capacitación;
 - El análisis de los datos del personal (consultas y sistema de información gerencial);
 - La gestión de asistencia del personal.

- El subsistema “control de gestión” brinda apoyo para:
 - La gestión del presupuesto económico y de producción, tanto en el momento de la elaboración como de la revisión parcial durante el año.
 - La evaluación y la información de los datos económicos y de producción a los fines del control interno y del monitoreo.
 - La gestión de la Contabilidad Analítica (Co.An), para determinar el costo y el valor de la producción a través de la evaluación de los costos realizados y de los ingresos/producción concretados en un determinado período, para los destinos de Centro de Responsabilidad y Proceso / Producto y Proyecto.
 - La gestión de la Contabilidad Industrial (Co.Ind.) para la evaluación de los costos de funcionamiento de las estructuras operativas y de los costos de producción de cada uno de los servicios, separando la actividad institucional de la comercial.

4.3.8 EL SISTEMA DIRECCIONAL

La finalidad del “Sistema Direccional” es hacer que estén oportunamente disponibles datos e informaciones, con validez interna y/o externa, capaces de representar la evolución de la gestión, centrando la atención en los fenómenos más relevantes, que inciden mayormente en la realización de las acciones estratégicas, permitiendo luego un análisis detallado, según diversas dimensiones de análisis, sólo en la medida en que se manifiesten criticidades de gestión (desvíos importantes entre plan y target de referencia; ejemplo: desvíos significativos entre lo planificado y lo efectivamente realizado).

En especial, el sistema de *información gerencial* está orientado a ofrecer:

- a la Alta Dirección, un instrumento práctico y eficaz para verificar que la Agencia esté implementando las estrategias determinadas para el logro de la *misión* empresarial y que dichas estrategias sean efectivamente válidas;
- a los sujetos externos, interesados en la evolución de la gestión, información de utilidad para las evaluaciones correspondientes.

El Sistema Direccional ha sido desarrollado según las lógicas de la Balanced Scorecard (BSC) que permiten:

- transformar la *Misión* “empresarial” en Objetivos Estratégicos;
- identificar los Factores Críticos de Éxito (FCE) necesarios para el logro de los Objetivos Estratégicos;
- asociar a cada FCE indicadores de eficacia y de acción/proyecto para monitorear la evolución de las actividades respecto de los Objetivos.

Los indicadores se refieren tanto a aspectos económico-financieros como operativos (por ejemplo: customer perspective, internal business process, learning and growth, economics & financial) y permiten, a los diferentes niveles de la estructura, focalizar las áreas de interés específico en función de las responsabilidades y de las competencias.

La puesta a punto de un conjunto equilibrado y armónico de indicadores, de tipo financiero y no financiero, permite explicitar, para cada nivel de responsabilidad, las correlaciones entre planificación, ejecución y control.

La Agencia, considerando sus características organizativas y sus exigencias de gestión, está orientada a la revisión de los procesos de planificación y control, previendo el uso de diferentes instrumentos de “business intelligence”, en condiciones de asegurar: una gestión compartida de los datos en los diferentes niveles de responsabilidad, el análisis multidimensional de los datos y de la información, la elaboración de simulaciones que correlacionen de manera dinámica resultados de producción y recursos necesarios, la negociación de los objetivos a través de canales informáticos que impongan al proceso plazos ciertos y modalidades homogéneas.

4.3.9 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN GERENCIAL

Los informes producidos por el sistema direccional satisfacen exigencias internas y externas. En efecto, la estructura de informes permite, en el aspecto interno, diferenciar la información y el grado de detalle de acuerdo con el nivel de responsabilidad y por área geográfica de competencia. El sistema de información gerencial, dirigido a sujetos externos (ejemplo: DPF, SECIN, Tribunal de Cuentas), presenta la información relevante orientada al ejercicio de las funciones de monitoreo y control, según un esquema predefinido. El sistema de información gerencial comprende, además, información de síntesis, como por ejemplo: un cuadro que resume los Objetivos y los indicadores de resultado; un resumen de los principales indicadores estadístico-económicos referidos a la evolución de la Agencia; un cuadro de avance respecto de los indicadores del sistema de incentivos; un análisis del nivel de avance de los proyectos de la Agencia.

5. CONCLUSIONES

Los sistemas organizativos y de gestión de las estructuras de la Administración financiera evolucionaron a la par de los cambios estructurales y operativos que introdujo la normativa en los últimos años.

No obstante, la descripción de cada uno de los sistemas evidencia una línea de evolución sustancialmente unitaria y la tendencia hacia la identificación de un modelo consensuado de planificación y control, si bien caracterizado por la peculiaridad de las actividades respectivamente desarrolladas por el Departamento y por cada una de las Agencias.

De una planificación basada en las funciones desarrolladas por las estructuras, se pasó a una planificación por objetivos, focalizada en las estrategias fiscales y tributarias indicadas por la Autoridad política más que en las actividades y con mayor atención en los resultados.

El modelo actual hace necesario que todos los niveles de la Administración financiera conozcan y compartan los objetivos asignados por el Ministro. Para ello, el proceso de planificación está organizado en dos etapas principales. Una de ellas prevé el dictado de las orientaciones estratégicas por parte de la Autoridad superior (Jefe de Departamento y Directores de las Agencias), la recolección de las propuestas de las Oficinas subordinadas, y la elaboración de los planes y programas. La segunda se inicia con la “oficialización del Plan” y finaliza con la definición del programa direccional y la simultánea asignación de objetivos operativos a los responsables de todas las Oficinas.

Esta interacción entre las autoridades superiores, el nivel gerencial intermedio y operativo determina que se extiendan los plazos de formulación de los planes y de asignación de objetivos individuales. Sin embargo, esto es necesario para que cada componente de la organización sea conciente del aporte del cual es específicamente responsable. Por otra parte, de esta manera se establecen objetivos consensuados que tienen en cuenta el contexto interno (recursos) y externo (territorio) en el que opera cada estructura. Y no menos importante, el hecho de recurrir a tecnologías avanzadas permitió una mayor eficiencia en el intercambio de información entre centro y periferia, disminuyendo progresivamente los plazos necesarios para la consolidación de los planes y los programas.

A la luz de lo expuesto, una evaluación de la importancia de los aspectos negativos o de los positivos de los métodos e instrumentos actuales de planificación y control no puede dejar de considerar la evolución que éstos han sufrido. Han sido, en efecto, modificados para hacer frente a las dificultades que su aplicación puso en evidencia durante el tiempo, y para asegurar la coherencia con las transformaciones organizativas que se realizaron en los últimos años.

El resultado de todo ello ha sido una estratificación de metodología, que tomó forma en un contexto institucional “fluido”, todavía en evolución y que podría determinar nuevos ajustes en las modalidades organizativas de planificación y control para mejorarlas y lograr una mayor eficacia.

LA CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y DE LA GESTIÓN

Deborah Nolan

Comisionada de la División de Grandes y Medianas Empresas
Servicio de Rentas Internas
(Estados Unidos de América)

SUMARIO: -I. Introducción. – II. Antecedentes y generalidades de la estructura organizativa actual del IRS. – III. Gobernabilidad en todo el servicio dentro del IRS.– IV. Funciones de gestión – estructura y gobernabilidad. – V. Planificación estratégica en el servicio de impuestos interno / Reseña. – VI. Centralización versus descentralización.

I. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como fin presentar una visión general de la centralización y descentralización de dos áreas dentro de la agencia de administración tributaria—las funciones de planificación estratégica y gestión.

II. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ACTUAL DEL IRS

El 22 de julio de 1998, el Presidente Clinton promulgó la Ley de Reforma y Reestructuración de los Ingresos Públicos de 1998 (RRA98) como consecuencia del creciente reclamo público, desconfianza y crítica del IRS. Esta ley le presentó al Servicio una dirección clara y un nuevo desafío—mejorar el servicio al público, según un mejor entendimiento del punto de vista del contribuyente. Como lo exige la RRA'98, el IRS actualizó su declaración de misión para reflejar mejor su nuevo énfasis en la administración tributaria orientada al cliente.

Antes de la promulgación de la RRA'98, la estructura organizativa del IRS era una red compleja de entidades funcionales y geográficas, organizada con cuatro comisionados regionales y directores de distrito distribuidos geográficamente por el territorio de los Estados Unidos. Las oficinas locales semi-autónomas intentaron individualmente satisfacer las necesidades de los clientes, mientras que los comisionados regionales y comisionados adjuntos intentaron fijar y ejecutar políticas.

Si bien el IRS logró su misión central—recaudar los ingresos federales de conformidad con la ley sin influencia política ni corrupción—la agencia siguió operando con un modelo de negocios desactualizado. Por consiguiente, se acumularon sus operaciones y se tornaron más complejas. Algunos de los problemas más importantes citados eran la tecnología inadecuada, la falta de programas de modernización tecnológica, mal servicio al contribuyente,

violaciones de los derechos del contribuyente, incapacidad para seguir los procedimientos establecidos, falta de capacitación adecuada y recursos para los empleados del IRS, y uso inadecuado de las estadísticas de aplicación de la ley.

El ex-Comisionado del IRS Charles Rossotti emprendió la transformación del Servicio en una organización orientada al servicio al cliente que siguiera el modelo de las mejores prácticas de la industria privada. Una de sus prioridades clave fue crear una organización del IRS más plana y menos burocrática que eliminara o modificara sustancialmente la estructura geográfica de tres niveles para reemplazarla por un modelo de negocios basado en divisiones operativas que satisfagan las necesidades específicas de contribuyente similares.

Cumplir con este desafío fue una tarea compleja y sumamente riesgosa. Exigía sacudir el statu quo—un cambio de reorganización de arriba hacia abajo que eliminara los distritos, regiones y centros de servicio tradicionales en todo el país. Esto fue un cambio fundamental y significativo que afectó casi todos los aspectos del IRS así como también la manera en la que casi todos los empleados trabajaban con los contribuyentes y entre sí.

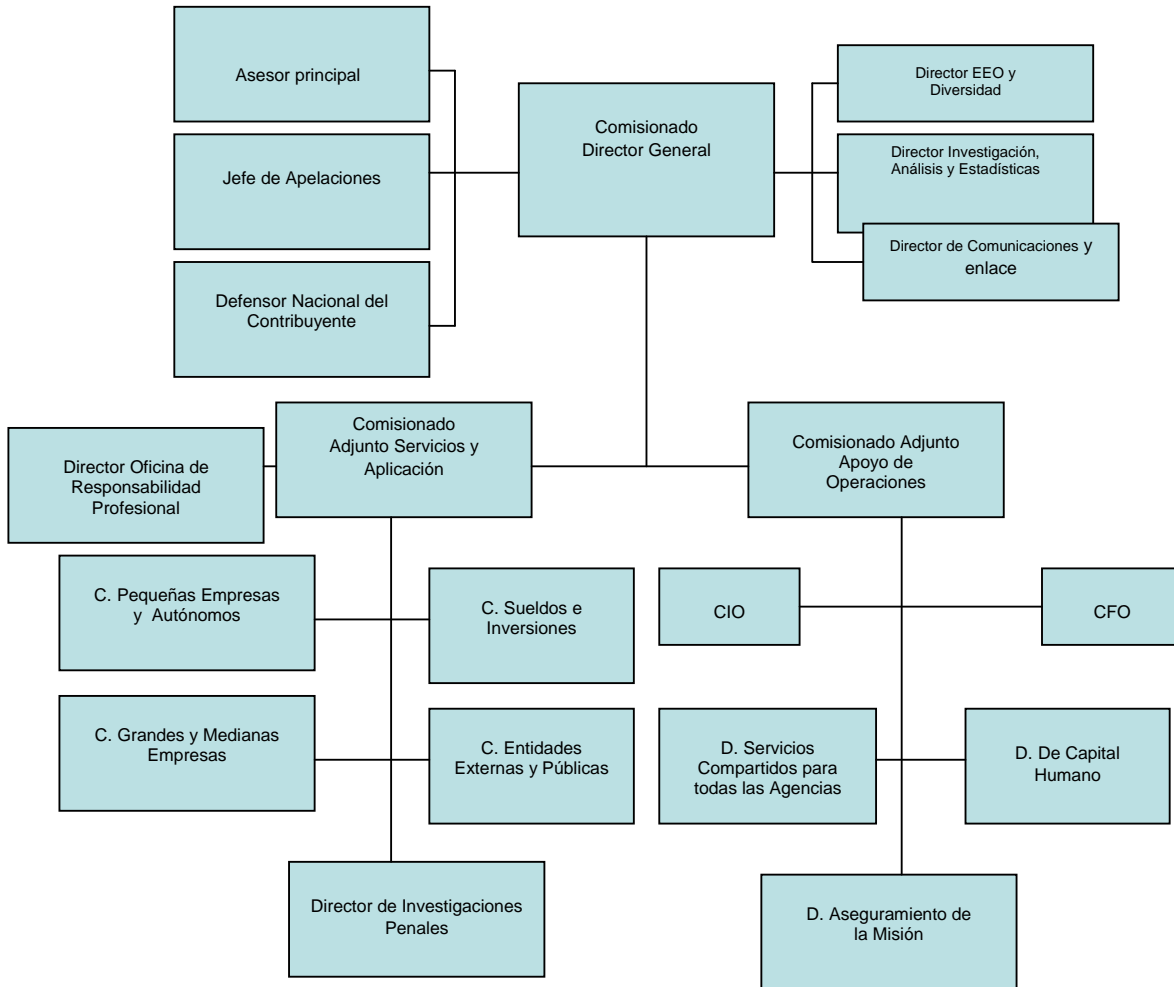
El desafío secundario de Rossotti, como se identifica en la RRA`98, fue el de modernizar la tecnología del Servicio para reemplazar los sistemas inadecuados y obsoletos. Se ha logrado un progreso significativo hasta el momento en esta área, y esta iniciativa sigue siendo una prioridad máxima.

En junio del año 2000, el IRS alcanzó un hito significativo cuando implementó su nueva estructura organizativa, que alineó divisiones con grupos específicos de contribuyentes con necesidades similares y problemas de cumplimiento que tienden a ser específicos de cada industria. La fundación de este “nuevo” IRS se basa en cuatro divisiones operativas:

- *División de pequeñas y medianas empresas (LMSB, según su sigla en inglés)*
- *División de pequeñas empresas/autónomos (SB/SE)*
- *División de sueldos e inversiones (W&I)*
- *División de entidades exentas y públicas (TE/GE)*

A continuación explicamos la estructura organizativa actual del IRS:

**DEPARTAMENTO DEL TESORO
SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONARIOS JERÁRQUICOS**



Este modelo beneficia a los contribuyentes al proporcionarles un servicio orientado al cliente; conocimiento y experiencia con respecto a temas similares de cumplimiento; mayor consenso con respecto a la ejecución de estrategias de cumplimiento ejecutivo efectivas; comunicaciones más abiertas y honestas; mayor rendición de cuentas e integridad; y derechos de protección adicionales.

La nueva estructura también mejora los resultados de negocios y la satisfacción del cliente al poner en práctica la administración tributaria uniforme, la rendición de cuentas de extremo a extremo, y una mejor eficiencia en la gestión y efectividad operativa. También aborda cuestiones con respecto al desequilibrio en la carga de trabajo entre equipos, y duplicación de los esfuerzos de gestión y superposición en algunos puestos. Finalmente, la estructura actual requiere la rápida toma de decisiones y la coordinación con el Asesor y el Departamento del Tesoro sobre cuestiones de política tributaria.

III. GOBERNABILIDAD EN TODO EL SERVICIO DENTRO DEL IRS

De la mano del desarrollo de estas nuevas divisiones operativas llegó el desafío de abordar las cuestiones de planificación y gestión. Se tomaron decisiones para mantener centralizadas internamente algunas funciones dentro de las divisiones operativas; otras, incluidas dentro de cada una de las respectivas unidades de negocios; y otras como híbridas entre ambas. En la mayoría de los casos, la gobernabilidad incluyó la toma de decisiones, órganos y consejos a nivel ejecutivo.

Actualmente, las estructuras de gobernabilidad en el seno del IRS se encuentran bien definidas e incluyen una combinación de funciones centralizadas, descentralizadas e híbridas, y permiten la rendición de cuenta independiente pero a la vez, interdependiente. Existen cuatro órganos principales que se ocupan de la supervisión de las operaciones del IRS para todos los servicios. Estos órganos funcionan como entidades para el desarrollo de políticas y toma de decisiones para sus respectivas áreas de incumbencia. Dichos órganos están compuestos por Directores de la organización con responsabilidad programática o funcional, así como también el liderazgo ejecutivo clave que represente a las divisiones de negocios.

A continuación, una breve descripción del propósito, los roles, la gobernabilidad y conformación de cada uno de los órganos.

○ **COMITÉ DE CUMPLIMIENTO**

- Se encarga de guiar el desarrollo e implementación de las estrategias de cumplimiento en todo el servicio, concentrándose en las cuestiones de mayor visibilidad que requieren la participación de múltiples divisiones para resolver cuestiones o aquellas que cuenten con el potencial de generar un impacto significativo en el cumplimiento.

Miembros: Comisionado Adjunto de Servicio y Cumplimiento;
 Presidente;
 Comisionado Adjunto de Apoyo de Operaciones
 Asesor Principal
 Comisionado de Pequeñas Empresas/Autónomos
 Comisionado de Sueldos e Inversiones
 Comisionado de Grandes y Medianas Empresas
 Comisionado de Entidades Exentas/Públicas
 Director de Investigaciones Penales
 Director de la Oficina de Responsabilidad Profesional
 Asesor

○ **COMITÉ DE ESTRATEGIAS Y RECURSOS (S&RC, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

- El IRS creó el S&RC para definir la estrategia y supervisar la planificación de recursos para asegurar que las asignaciones sean adecuadas para cumplir con las necesidades de negocios del Servicio y sus clientes en el futuro. El comité asegura que los planes del programa y las solicitudes de presupuesto estén en línea con las metas y objetivos estratégicos. También asegura que el IRS logre el enfoque que surge de la Agenda de Administración del Presidente sobre las iniciativas de Contratación

Competitiva, la mejora del Desempeño Financiero y la Integración del Desempeño y el Presupuesto.

Miembros: Comisionado Adjunto de Apoyo de Operaciones;
Presidente
Comisionado Adjunto de Servicio y Cumplimiento
Director de Finanzas (CFO, según su sigla en inglés)
Director de Tecnología de la Información (CIO, según su sigla en inglés)
Comisionado de Grandes y Medianas Empresas
Director de Comunicaciones y Enlace
Director de Investigaciones, Análisis y Estadísticas
Asesor

o **COMITÉ DE SERVICIOS, SOPORTE Y MODERNIZACIÓN (SSMC, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

- El Servicio creó el SSMC para supervisar el desarrollo e implementación de los programas que se requieren para apoyar las necesidades de negocio del IRS. El comité asegura la selección y cumplimiento adecuado de las iniciativas de modernización del IRS. También asegura que los servicios y los niveles de servicio del IRS se cumplan adecuadamente. El comité asegura que los servicios de Apoyo de Operaciones sean sensibles y de fácil acceso para todos los clientes del IRS. Monitorea iniciativas para asegurar los resultados adecuados a costos razonables. El comité se encarga de evitar las acciones y situaciones inaceptables.

Miembros: Comisionado Adjunto de Apoyo de Operaciones;
Presidente
Comisionado de Sueldos e Inversiones
Comisionado de Pequeñas Empresas/Autónomos
Director de Finanzas (CFO)
Director de Tecnología de la Información (CIO)
Director de Capital Humano
Director de Servicios compartidos por todas las agencias
Director de Aseguramiento de la Misión
Defensor Nacional del Contribuyente
Director General

o **ÓRGANO DE CAPITAL HUMANO (HCB, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

- Asesora y asiste al Comisionado para definir la estrategia de gestión del capital humano para todos los servicios y alentar la colaboración más allá de las fronteras de la organización y así asegurar un enfoque coordinado y amplio con respecto a los planes, políticas y prácticas de capital humano del IRS.

Miembros: Comisionado de Entidades Exentas/Públicas
Director de Apelaciones
Director de Igualdad de Oportunidades Laborales (EEO, según su sigla en inglés) y Diversidad
Director General

Estos órganos garantizan la alineación de la organización y el rumbo y la coherencia en toda la organización.

El equipo ejecutivo jerárquico, compuesto por las máximas autoridades (inclusive el Comisionado, el Comisionado Adjunto y sus subalternos), brinda una visión estratégica de largo alcance para la organización con respecto a las políticas y operaciones de administración tributaria.

IV. FUNCIONES DE GESTIÓN – ESTRUCTURA Y GOBERNABILIDAD

A continuación, abordaremos en detalle algunas de las funciones de gestión del IRS, inclusive su propósito, roles y responsabilidades, la alineación de la organización y las estructuras de gobernabilidad.

- **INVESTIGACIONES, ANÁLISIS Y ESTADÍSTICAS (RAS, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

A nivel nacional:

La Oficina de Investigaciones, Análisis y Estadísticas (RAS) apoya a la gerencia superior del IRS, las Unidades Operativas del IRS, sus organizaciones de investigación, al Departamento del Tesoro y al público en general. Los análisis que produce la RAS varían entre estudios de años de duración a evaluaciones de programas de corto plazo y respuestas a preguntas ad hoc de parte de la gerencia superior del IRS. Además, la División de Estadísticas de Ingresos continúa proporcionando conjuntos de datos regularmente al Departamento del Tesoro, el Comité Conjunto sobre Tributación y otras agencias federales, y publicando datos tributarios para el público en general. La Oficina de Política, Directivas e Investigación Electrónica para todo el Servicio desarrolla y proporciona herramientas de investigación y referencia para todo el personal de primera línea del IRS.

Función incorporada: Cada división operativa cuenta con una unidad de investigación que se dedica a la investigación relacionada con el tipo específico de contribuyente de su incumbencia.

- **Gobernabilidad:** El Consejo de Investigación para todo el Servicio sirve como foro para compartir información, coordinar acciones transversales y resolver cuestiones de procedimiento que afecten la ejecución de la investigación y análisis entre divisiones operativas. Además, el Consejo sirve como vehículo para alcanzar un acuerdo mutuo sobre el uso de cualquier activo común (cartera) para servir a toda la “empresa” de Investigación, y también como el foro para resolver otras cuestiones relacionadas con la investigación y análisis que afecte proyectos e iniciativas de alto impacto entre las divisiones.

Miembros: Los miembros del Consejo permanente incluyen a los líderes de la función de investigación de cada una de las cuatro divisiones operativas, desde Investigación Penal hasta la Sede Central Nacional, inclusive:

Director de Investigaciones, Análisis y Estadísticas de Ingresos; Presidente
Directores de Investigación Incorporados
Director de Investigación, Investigación Penal
Director de Investigación, Oficinas Centrales Nacionales de Investigación
Director de Estadísticas de Ingresos
Director de la Oficina de Programas de Evaluación y Análisis de Riesgo
Director del Programa Nacional de Investigación
Director de Políticas, Directivas, Investigación Electrónica para todo el Servicio
Miembro suplente cuando el miembro permanente no esté disponible

○ **OFICINA FINANCIERA**

Nivel nacional:

La Oficina del CFO está compuesta por cuatro unidades: Presupuesto para el Desempeño Corporativo, Planificación Corporativa y Control Interno, Gestión Financiera Interna, y Gestión Financiera de los Ingresos. Esta organización es responsable de la custodia contable de \$2 billones de ingresos tributarios y del presupuesto operativo anual del IRS de \$10 mil millones. La Oficina del CFO se desempeña como el asesor principal del Comisionado y Comisionados Adjuntos sobre gestión financiera, sistemas financieros, planificación estratégica, medición del desempeño, preparación del presupuesto, ejecución del presupuesto y controles internos.

Función incorporada: La Oficina de Gestión y Finanzas (M&F, según su sigla en inglés) constituye una función incorporada dentro de las divisiones que formula la presentación de los presupuestos específicos para cada división, desarrolla planes estratégicos por división, gestiona las distribuciones de recursos, y asegura que los planes financieros de todo el Servicio apoyen las prioridades de la división. Además, las oficinas financieras incorporadas realizan un seguimiento del uso de recursos y definen políticas, procedimientos y controles financieros en coordinación con las pautas de Servicio globales y el CFO para todo el Servicio.

Las oficinas financieras incorporadas se dividen en dos áreas bien definidas—gestión del empleo y asistencia financiera. La oficina de gestión del empleo proyecta los requerimientos de empleo, desarrolla planes de contratación y crea los presupuestos anuales futuros. La oficina de apoyo financiero gestiona la ejecución del presupuesto diario, el desarrollo de planes financieros, las apropiaciones ordenadas por el Congreso y niveles de gasto dentro de la División de Grandes y Medianas Empresas (LMSB, según su sigla en inglés). Ambas funciones realizan la planificación estratégica continua para asegurar que las proyecciones financieras cumplan adecuadamente las necesidades de corto y largo plazo.

- **Gobernabilidad:** La Junta Financiera de la Oficina del CFO es el cuerpo de gobernabilidad ejecutiva a cargo de aprobar la selección y colocación de todo el personal financiero jerárquico dentro del IRS. También supervisa la distribución óptima de los recursos financieros (por ejemplo, niveles de dotación de personal y escalafones) en toda la organización.

Miembros: Director Financiero (CFO); Presidente
Funcionarios Financieros Incorporados

- **OFICINA DE CAPITAL HUMANO (HCO, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

Nivel nacional:

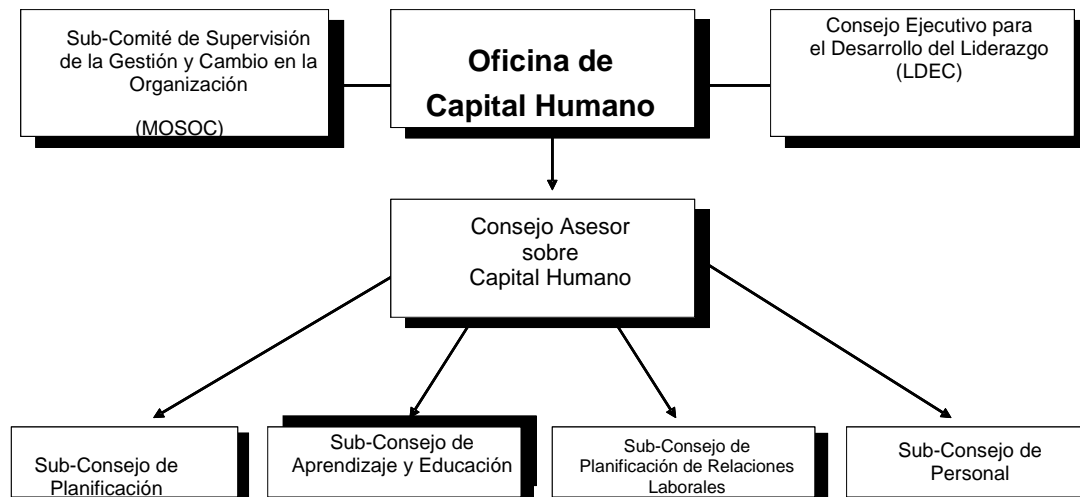
El rol principal de la Oficina de Capital Humano es asegurar el éxito de cada Unidad de Negocios al proveer estrategias y herramientas de capital humano para reclutar, contratar, desarrollar, retener, y contribuir en la formación para el ascenso de una fuerza laboral altamente competente y calificada para asistir en el logro de la misión del IRS.

Capital humano es un eslabón clave en las estrategias de negocios y el éxito de la organización. Dentro del Servicio de Impuestos Internos (IRS, según su sigla en inglés), el término “capital humano” representa la filosofía que vincula los activos humanos críticos con las estrategias de negocios que finalmente termina con el éxito de la organización y que los empleados del IRS sean reconocidos como elementos críticos en el logro de la visión del IRS.

Función incorporada: El componente de Gestión del Capital Humano constituye una función incorporada de la HCO dentro de cada división, cuyo rol fundamental es desarrollar, implementar y evaluar políticas y programas que cumplan con las necesidades singulares de recursos humanos específicas para cada división. Estas políticas y programas incluyen el pronóstico de la fuerza de trabajo, planificación del reclutamiento e identificación y resolución de las cuestiones de gestión de empleo para toda la División. Se coordinan los esfuerzos, según se requiere, con la función de Gestión del Capital Humano del Servicio y los Servicios Compartidos para toda la Agencia.

Si bien este modelo de negocios ha sido exitoso, discusiones recientes a nivel de todo el Servicio trataron la posibilidad de considerar un enfoque más corporativo, específicamente en cuanto a contratación y reclutamiento.

- **Gobernabilidad:** La Oficina de Capital Humano se incluye en una estructura de gobernabilidad (ver gráfico a continuación) que fue diseñada para asegurar la participación del cliente y el proceso ágil para crear una alineación estratégica en toda la Comunidad de Capital Humano del IRS.



En resumen:

- La Junta de Recursos Ejecutivos (ERB, según su sigla en inglés) gestiona todos los recursos ejecutivos y define todas las políticas asociadas con las designaciones de carrera en los puestos del Servicio Ejecutivo Jerárquico (SES, según su sigla en inglés) y Nivel Jerárquico (SL, según su sigla en inglés).

Miembros: Comisionado Adjunto de Apoyo de Operaciones;
 Presidente
 Comisionado Adjunto de Servicios y Cumplimiento
 Director General
 Director de Igualdad de Oportunidades Laborales (EEO, según su sigla en inglés) y Diversidad
 Director de Capital Humano

- La Junta de Capital Humano (HCB, según su sigla en inglés) asesora y asiste al Comisionado en la definición de la estrategia de gestión del capital humano para todo el Servicio y alienta la colaboración más allá de las fronteras de la organización para asegurar un enfoque coordinado para todo el Servicio con respecto a los planes, políticas y prácticas de capital humano del IRS. La HCB realiza la supervisión del Sub-Comité de Supervisión de la Gestión.

Miembros: Director de Capital Humano; Presidente
 Comisionado de Entidades exentas y públicas
 Jefe de Apelaciones
 Director de Igualdad de Oportunidades Laborales (EEO, según su sigla en inglés) y Diversidad
 Director General

- El Consejo Asesor de Capital Humano (HCAC, según su sigla en inglés) apoya a la HCB identificando cuestiones de capital humano y presentándole recomendaciones. El HCAC es presidido por el Vice-Director de Capital Humano e incluye representantes de grandes organizaciones y un asesor de Servicios Legales Generales, el Asesor Principal.

Miembros: Vice-Director de Capital Humano;
 Presidente
 Representantes de organizaciones relevantes de Especialistas de Recursos Humanos
 Asesor de Servicios Legal Generales,
 Asesor Principal

- **COMUNICACIONES Y ENLACE (C&L, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

Nivel nacional:

La Oficina de Comunicaciones, encabezada por el Director de Comunicaciones y Enlace, es el punto central para la planificación, coordinación y producción de comunicaciones para todo el Servicio. La Oficina de C&L ofrece una amplia variedad de experiencia, productos y servicios para asistir a los accionistas en el logro de sus resultados de negocios por medio de las comunicaciones con empleados, gerentes, los medios y otros públicos.

Función incorporada: Comunicaciones y Enlace (C&L) es una función incorporada dentro de cada división que brinda asesoramiento estratégico sobre comunicaciones, realiza planificación estratégica de corto y largo plazo e implementa tácticas de comunicaciones para satisfacer las necesidades de los diversos públicos internos y externos de las divisiones. La gestión de la relación con el interesado es un componente clave de esta oficina con grupos de interesados singulares dependiendo del segmento de contribuyentes.

- **Gobernabilidad:** Los directores de C&L del Servicio se reúnen trimestralmente con el director de comunicaciones para discutir planes trimestrales, colaborar sobre iniciativas de planificación estratégica, discutir inquietudes y cuestiones de comunicaciones y compartir mejores prácticas.

Miembros: Director Nacional de Comunicaciones; Presidente
 Directores de C&L Incorporados
 Director de Comunicaciones, Apelaciones
 Director, Comunicaciones, Oficina de Servicios de Modernización y Tecnología de la Información (MITS, según su sigla en inglés)
 Director de Comunicaciones, División de Investigaciones Penales (CID, según su sigla en inglés)
 Jefe de Televisión Corporativa
 Jefe de Relaciones con los Medios
 Jefe de Comunicaciones Internas (para todo el

Servicio)

- **IGUALDAD DE OPORTUNIDADES LABORALES Y DIVERSIDAD (EEOD, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

Nivel nacional:

La Oficina de Igualdad de Oportunidades Laborales y Diversidad (EEOD, según su sigla en inglés) desarrolla estándares y procedimientos y proporciona pautas de políticas y supervisión de programas para alentar y asegurarle a todo el personal del IRS que gozará de iguales oportunidades y trato justo. La Oficina de EEOD también se encarga de la supervisión y monitoreo general del proceso de asesoramiento y reclamo sobre EEO del IRS. Las responsabilidades de supervisión incluyen la coordinación de acciones apropiadas a la luz de hallazgos de discriminación, brindar respuestas a las acusaciones de violación de los acuerdos que rigen la política de EEO, investigar las preocupaciones de los empleados con respecto a su disconformidad con el proceso de EEO y ofrecer información de coordinación como respuesta al descubrimiento en todo el Servicio y solicitudes de la Ley de Libertad de Información. La Oficina de EEOD prepara informes anuales para la Oficina de Desarrollo de Personal y la División EO del Tesoro. Finalmente, la Oficina de EEOD supervisa las actividades de capacitación para ayudar a todos los empleados y a todos los niveles de gestión a entender su obligación de respetar y valorar la diversidad dentro de nuestra fuerza de trabajo.

La Oficina de EEO está estructurada en tres niveles—para todo el Servicio, que define la política de EEO para toda la Agencia; las Oficinas EEOD incorporadas, que gestionan la planificación e integración estratégica y atienden cuestiones sistémicas; y Servicios de Campo de EEO, que ofrece asesoramiento sobre EEO, realiza investigaciones, y supervisa la capacitación en cuestiones de EEO.

Función incorporada: La Oficina de EEOD ofrece y divulga asesoramiento con respecto a la política de igualdad de oportunidades laborales y diversidad para cada una de las divisiones de negocios incorporadas. Principalmente, estas divisiones se encargan de la planificación estratégica, monitorean las tendencias de EEO y los perfiles de la fuerza laboral, y realizan un seguimiento con acuerdos rectores de conformidad con todas las pautas del Servicio.

Gobernabilidad: Un grupo Asesor de EEO, encabezado por el Comisionado Adjunto de operaciones, rige la dirección y el cumplimiento de la igualdad de oportunidades laborales en el IRS.

Miembros: Director en Jefe de EEO; Presidente
Directores de EEO Incorporados Jefe de
Servicios de Campo de EEO

○ **TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN (TI)**

Nivel nacional:

La Oficina de Servicios de Modernización y Tecnología de la Información (MITS, según su sigla en inglés) ofrece liderazgo en la entrega de soluciones de tecnología de la información que anticipen y satisfagan las necesidades de toda la empresa al facultar a los empleados para que entreguen sistemas, productos, servicios y soporte centrados en el cliente que aporten valor. La Oficina de Servicios MITS depende del Comisionado del Servicio de Impuestos Internos y constituye la principal fuente de asesoramiento del Comisionado sobre planificación de tecnología estratégica, administración de datos, normas de tecnología y aseguramiento de la privacidad, y telecomunicaciones.

Función incorporada: La responsabilidad de Tecnología de la Información (TI) en las divisiones es principalmente una función centralizada gestionada por la Oficina de Planificación de Sistemas de Negocios (BSP, según su sigla en inglés). El rol de la Oficina de BSP es el de gestionar la planificación estratégica de corto y largo plazo para asegurar que la automatización soporte las necesidades de los empleados de la división. El director trabaja en colaboración con los Servicios de Modernización y Tecnología de la Información (MITS) en definir los requerimientos específicos de la división y aprovechar las tecnologías existentes para todo el Servicio. El personal incorporado a la Oficina de BSP gestiona las operaciones de TI día a día, así como también la implementación táctica y los proyectos especiales.

- **Gobernabilidad:** La Oficina de MITS cuenta con una estructura de gobernabilidad que asegura la coordinación e integración de la planificación y ejecución de la tecnología de la información y sistemas. El Comité de Empresa del MITS (MEG, según su sigla en inglés) es el órgano de gobernabilidad de mayor jerarquía en el MITS, y cumple la función de foro para que los ejecutivos del MITS y los ejecutivos de operaciones de negocios y funcionales supervisen y mejoren conjuntamente: 1) la gestión de nuestra cartera de iniciativas de tecnología de la información en toda la empresa, 2) la gestión de recursos; y 3) el avance hacia nuestra visión y estrategia modernizada.

Miembros: Director de Tecnología de la Información (CIO);
Presidente

Sub-Director de Tecnología de la Información,
Gestión y Finanzas

Sub-Director de Tecnología de la Información,
Oficina de Modernización de Sistemas de
Negocios, (BSM, según su sigla en inglés)

Sub-Director de Tecnología de la Información,
Servicios de Tecnología de la Información

Comisionado Adjunto de la División de Grandes y
Medianas Empresas, (LMSB, según su sigla en
inglés)

Comisionado Adjunto de la División de Pequeñas

Empresas/Autónomos
Comisionado Adjunto de la División de Entidades
Exentas y Públicas
Comisionado Adjunto de Sueldos e Inversiones
Director de Finanzas (CFO)

○ **SERVICIOS DE ASEGURAMIENTO DE LA MISIÓN Y SEGURIDAD (MA&SS, SEGÚN SU SIGLA EN INGLÉS)**

Servicios de Aseguramiento de la Misión y Seguridad (MA&SS) es una organización de servicio y soporte que asiste a todas las Divisiones Operativas del IRS para mantener instalaciones, tecnología y datos seguros. Los MA&SS proveen el soporte operativo para permitir un enfoque integral con respecto a la seguridad física, de tecnología de la información, y personal. La organización cuenta con una matriz que permite el enfoque integral para cumplir con las necesidades de seguridad. Para definir el rumbo de los servicios e iniciativas, recurrimos a cinco programas centrales– Seguridad de la Tecnología de la Información, Seguridad Física, Gestión de Emergencias, Seguridad y Privacidad del Personal.

- **Gobernabilidad:** La Junta de Soporte al Cliente TI y Gestión de Riesgo Empresario (CSB, según su sigla en inglés) revisa las Solicitudes de Servicios de Información (RIS, según su sigla en inglés) y otras solicitudes de clientes con relación a todo el proceso de certificación y acreditación. La junta también evalúa todas las solicitudes de crear respuestas e inicia procesos ágiles para el manejo de cuestiones de Certificación y Acreditación (C&A, según su sigla en inglés).

V. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS – RESEÑA

El proceso de planificación estratégica del IRS está diseñado para asistir a los ejecutivos del IRS en la toma de decisiones acerca de cuales metas y estrategias deberían impulsar a la agencia hacia el cumplimiento de sus metas globales de asegurar que los contribuyentes entiendan y cumplan con sus obligaciones tributarias en tiempo y forma, asignando recursos para lograr dichas metas y evaluando los resultados.

A nivel nacional, la Oficina de Planificación Corporativa y Control Interno (CPIC, según su sigla en inglés) que depende del Director de Finanzas, constituye el punto central para la planificación estratégica del IRS. La CPIC lidera el desarrollo del Plan Estratégico del IRS y los procesos para determinar, recabar, analizar, revisar, informar y diseminar las mediciones del desempeño global del IRS e integrar la información de desempeño y costos.

Dentro de las divisiones operativas incorporadas, se realiza la planificación estratégica para asegurar el enfoque en el segmento de contribuyentes, consideración del riesgo de cumplimiento, la demografía de la fuerza laboral y la capacidad y eficiencia de la organización. La coordinación entre todas las unidades de negocios es esencial. La Oficina de Planificación Estratégica asegura que la dirección estratégica apoye las estrategias y metas de todo el Servicio y facilite el desarrollo de Planes Estratégicos y Anuales.

El proceso:

Cada año al comienzo de un ciclo de planificación (de dos años) (por ejemplo, Año Fiscal '09), cada división realiza un proceso de planificación estratégica. Se reúne un Equipo de Liderazgo Jerárquico (SLT, según su sigla en inglés) para desarrollar las "Prioridades Específicas del Comisionado", que indique las prioridades específicas del IRS, así como también la orientación para el desarrollo de estrategias e iniciativas de recursos presupuestarios y reinversiones. En esta etapa del proceso, también se realiza una reunión de coordinadores de planificación con las cuatro divisiones operativas de negocio (BOD, según su sigla en inglés) y la de Investigación Penal (CI, según su sigla en inglés) para ofrecer un resumen preliminar de sus respectivas estrategias, prioridades operativas y proyectos de tecnología de la información.

Se designa tiempo para que las divisiones funcionales y de apoyo revisen las evaluaciones estratégicas de las divisiones operativas y proporcionen información adicional para determinar cual es el apoyo adicional que requieren las BOD y la CI para el desarrollo de estrategias e iniciativas y reinversiones de recursos presupuestarios. Las BOD y CI suelen generalmente trabajar con las divisiones funciones y de apoyo desde el comienzo del ciclo para asegurar que se hayan proporcionado suficientes antecedentes para contribuir en la determinación de la iniciativa presupuestaria y los proyectos de reinversión. Las BOD y CI presentan Informes sobre Iniciativas y Reinversión de los Recursos Presupuestarios, incorporando las necesidades de las divisiones funcionales y de apoyo. Los Comisionados Adjuntos priorizan las Iniciativas y Reinversión de los Recursos Presupuestarios por medio del Comité de Estrategia y Recursos.

Las BOD y CI coordinan con otras unidades funcionales y de apoyo que cuentan con programas que afectan directamente sus segmentos de clientes. La coordinación es esencial, y también es imperativo que todas las cuestiones significativas sean elevadas por medio del segmento de cliente apropiado. También debe mantenerse el equilibrio para proporcionar resultados de negocios, satisfacción al cliente, y del empleado.

Cada división atraviesa cinco fases del Proceso de Planificación Estratégica, según se detalla a continuación:

1. **Evaluación estratégica** – Una evaluación amplia del segmento del cliente para determinar las tendencias, temas y problemas emergentes, que impacten la administración tributaria. Durante esta fase, se realizan propuestas de soluciones y estrategias para abordar estas tendencias, temas y problemas y se determina la disponibilidad de recursos.

Se preparan Informes de Evaluación Estratégica solo para cuatro de las BOD y CI, utilizando un enfoque de segmento del cliente. Todas las demás divisiones y oficinas proporcionan copias de estos cinco informes para utilizarlas en el desarrollo de sus Iniciativas de Presupuesto y Reinversiones necesarias para apoyar las estrategias de las BOD y CI.

Las divisiones de negocios y la CI abordan todas las cuestiones que afecten su segmento de cliente, independientemente de quien es el dueño del área del programa. Por ejemplo:

- Administración Electrónica de Tributos (ETA, según su sigla en inglés) no es propiedad del MITS, sin embargo las estrategias de la ETA necesarias para el Segmento de Sueldos e Inversiones del Contribuyente se incluirían en el informe de evaluación estratégica de Sueldos e Inversiones. Asimismo, las estrategias de la ETA que se requieren para el Segmento de Contribuyentes de Medianas Empresas se incluirían en el informe de evaluación estratégica de Pequeñas Empresas/Autónomos.
- Apelaciones identifica los temas de Orientación Técnica que afecten a los contribuyentes de Grandes y Medianas Empresas. El tema debe someterse a la consideración/inclusión de la División LMSB en el informe del Segmento del Cliente Grandes y Medianas Empresas.
- El Defensor Nacional del Contribuyente identifica cuestiones que afectan el programa de Crédito Acumulado del Impuesto a las Ganancias (EITC, según su sigla en inglés); estas cuestiones de EITC deben someterse a la consideración/inclusión de la División Sueldos e Inversiones en el informe sobre el Contribuyente de Sueldos e Inversiones.

Los Informes de Evaluación Estratégica suelen incluir:

- Descripciones de tendencias, cuestiones o problemas de alta prioridad (TIP, según su sigla en inglés).
 - Respuestas propuestas para las TIP, inclusive las más significativas estrategias, prioridades operativas y proyectos de mejora.
 - Progreso esperado para cada año fiscal y una explicación de como se medirá dicho progreso.
 - Explicación del impacto específico de la respuesta sobre el desempeño.
2. **Orientación para la Planificación del Comisionado** – la Orientación para la Planificación del Comisionado y las divisiones de negocios aseguran colectivamente la evaluación de prioridades, alineación y la consideración adecuada del apoyo, la infraestructura y planes de modernización reflejan el plan para todo el Servicio. El Comisionado del IRS emplea los Informes de Evaluación Estratégica para evaluar las prioridades estratégicas, la disponibilidad de recursos y las asignaciones objetivo en todo el IRS.

Una vez acordados estos dos elementos clave del proceso de planificación estratégica, el proceso de planificación estratégica procede con los siguientes pasos, según se explica a continuación.

3. **Fase de planificación del programa** – Divisiones operativas preparan los Planes de Estrategia y Programas (SPP, según su sigla en inglés) que abordan las siguientes cuestiones: los pasos para lograr estrategias identificadas; los recursos necesarios; las expectativas de desempeño. Durante esta fase se desarrollan las solicitudes de iniciativa de recursos y metas de desempeño.

- a. **Desarrollo de iniciativas de recursos:** Se utiliza información de la evaluación estratégica, desempeño de negocios anterior, y estudios de dotación de personal/carga de trabajo para desarrollar justificativos para recursos adicionales. Se identifican los procesos que crearán ahorros.
 - b. **Desarrollo de metas de desempeño:** Se costean las iniciativas de recursos y las metas de desempeño para establecer los beneficios de las solicitudes de recursos.
4. **Aprobación del congreso** – La fase del Plan de Desempeño y Aprobación del Presupuesto incluye la preparación y presentación del Plan del Desempeño Anual del IRS (APP, según su sigla en inglés), las Presentaciones del Presupuesto al Tesoro y la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, según su sigla en inglés) y la Aprobación del Congreso (CJ, según su sigla en inglés).
 5. **Fase de planificación de negocios** – Durante esta fase, las iniciativas estratégicas desarrolladas en los Planes de Estrategia y Programa se traducen y desarrollan en planes de negocios, llevando la estrategia a la táctica. La comunicación es clave para que la implementación asegure que todos los niveles de la organización se involucren en el apoyo de la misión, metas, estrategias y el desempeño. En esta etapa, las mediciones y objetivos se finalizan y vinculan con planes de acción y compromisos de los administradores específicos.
 6. **Fase de gestión del desempeño** – La Revisión del Desempeño del Negocio es el proceso central para la medición, información y revisión del desempeño con respecto a los planes. La sexta fase del ciclo—Gestión del Desempeño Organizativo- se diferencia significativamente de las fases anteriores en que se desarrolla como un proceso continuo, iterativo durante todo el año. Como tal, constituye un tema de cohesión común en todas las fases del ciclo.

La gestión del desempeño de la organización depende del uso de medidas desarrolladas dentro del marco de la medición equilibrada para conocer el desempeño de una organización con respecto al plan.

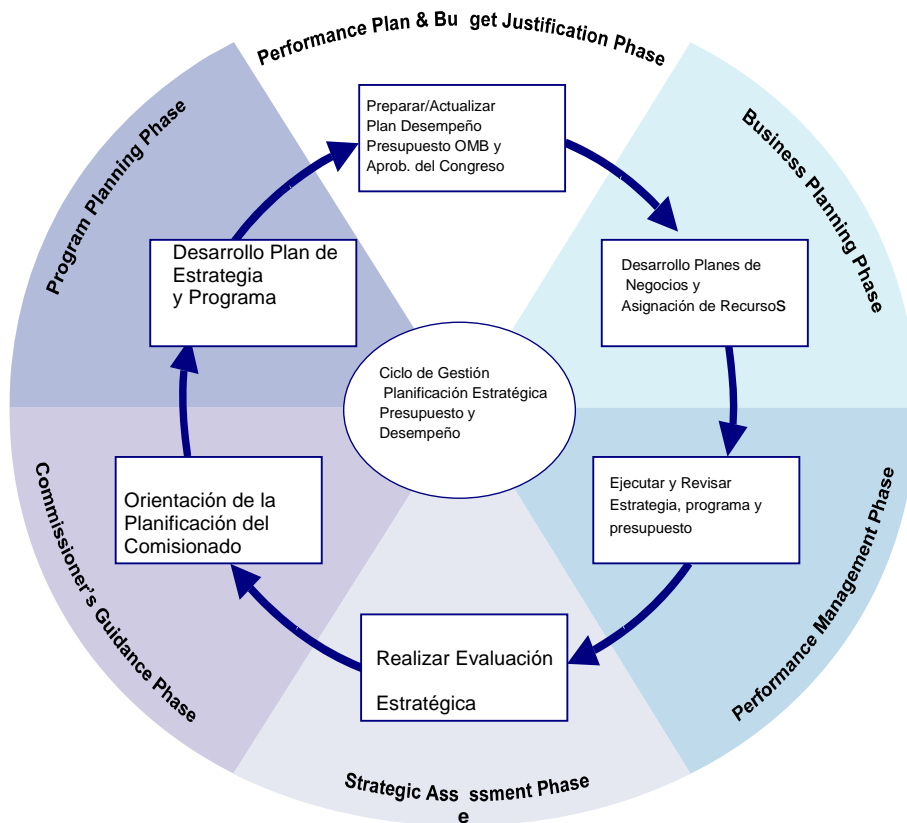
La fase de gestión de desempeño hace hincapié en el logro de resultados específicos con respecto a los planes y en la vinculación de estos resultados con el logro de la misión global y metas estratégicas del IRS. Este sistema asegura que los tres componentes de las mediciones equilibradas—satisfacción del cliente, satisfacción del empleado, y resultados de negocios—se consideren apropiadamente al fijar objetivos organizativos, establecer metas y evaluar el progreso y los resultados.

A continuación presentamos una descripción gráfica del proceso de planificación estratégica del IRS:

(Traducción del texto del encabezado en el sentido de las agujas del reloj)

Plan de desempeño y fase de aprobación del presupuesto

- Fase de planificación de negocios
- Fase de gestión del desempeño
- Fase de evaluación estratégica
- Fase de orientación del Comisionado
- Fase de planificación del programa



Como se mencionó anteriormente, el Comité de Estrategia y Recursos proporciona la gobernabilidad de todo el Servicio para la planificación estratégica. Este comité sirve como un foro para la gestión y toma de decisiones efectivas a nivel estratégico. Según la información aportada por las oficinas de división y funcionales, los miembros del comité colaboran y cumplen sistemáticamente con cada uno de los seis pasos del proceso de planificación estratégica para determinar cuáles serán las estrategias, prioridades operativas y proyectos de mejora que impulsarán a la organización hacia un IRS modernizado. Además, el comité define las prioridades para asignar recursos en todo el IRS para asegurar niveles adecuados de servicio y cumplimiento.

VI. CENTRALIZACIÓN VERSUS DESCENTRALIZACIÓN

A medida que las administraciones tributarias evalúan la eficiencia y efectividad de sus estructuras organizativas, es típico que surja la cuestión de la centralización versus la descentralización. Esto ocurre varias veces en el ciclo de vida de cualquier organización a medida que las dinámicas y necesidades internas y externas cambian. La discusión acerca de la centralización o descentralización de operaciones dentro de una gran empresa es interminable. Es la batalla eterna de la estandarización versus la autonomía, la eficiencia de negocios versus la efectividad local, y presión sobre costos y recursos versus la satisfacción de necesidades locales específicas. Una teoría popular dice que las organizaciones vacilan entre una fuerte filosofía de centralización y una filosofía de descentralización en ciclos de aproximadamente tres años.

Como ejemplo, el escenario funciona de la siguiente manera:

Aquellos que están a favor de la descentralización analizarán una operación centralizada clave dentro de la organización y descubrirán serias ineficiencias. El sistema centralizado se percibe demasiado lento para reaccionar a los problemas en el campo o cuestiones dentro de una división particular. La responsabilidad sobre las decisiones, acciones y contabilidad se acerca más a la fuente. El resultado que se busca es la reacción rápida y las soluciones expeditivas. La respuesta: descentralizar.

Aquellos que están a favor de la centralización analizarán una operación descentralizada clave dentro de la organización y descubrirán serias ineficiencias. La operación descentralizada se percibe como fragmentada e inconsistente. Los empleados de una división operan según sus propios procedimientos y políticas con poca o ninguna consideración de las metas y objetivos de la organización. Las oficinas centrales no pueden lograr la coherencia en la rendición de información en toda la organización. La respuesta: centralizar.¹

Beneficios de la centralización

Algunos beneficios de la centralización incluyen:

- La creación y ejecución de la visión común.
- Economías de escala significativas.
- Reducción de las redundancias en procesos y procedimientos.
- Mejora de eficiencia en la gestión.
- Reducción del número de sistemas/infraestructura requerida para apoyar el programa.
- Promoción de la estandarización.
- Reducción de la dotación de personal y puestos gerenciales.
- Estandarización de las políticas.
- Estandarización de la comunicación.
- Capacidad de alinear más fácilmente los objetivos del empleado con los objetivos de la organización.

¹ *Learning in the Large Enterprise: Centralized vs. Decentralized*, (Aprendiendo en la Gran Empresa: Centralización vs. Descentralización) Joe Ellis y Todd Mauldin

- Mejor y más simple precisión en la rendición de información.

Beneficios de la descentralización

Algunos de los beneficios de la descentralización incluyen:

- Mayor control a nivel local.
- Mejor comprensión de las necesidades del “cliente”.
- Autonomía para tomar decisiones acerca de la información y requerimientos relacionados con el cliente.
- Eficiencia en la puntualidad y facilidad de la entrega del servicio.
- Control sobre recursos locales.
- Entrega de servicio “puntual”.
- Rendición de cuentas y facilidad de gestión de costos.
- Puntualidad en la rendición de información.
- Mayor innovación en la mejora de procesos o productos.

Tanto en el sector público como en el privado, existió una creciente tendencia hacia una estructura en que los beneficios de la centralización y descentralización se podían lograr por medio de una estructura híbrida. El concepto es encontrar una forma de capturar las fortalezas de ambos modelos, mientras que se gestiona efectivamente la relación de la organización corporativa (centralizada) y las organizaciones incorporadas (descentralizadas).

Independientemente de la estructura, una fuerte gerencia y una estructura y órgano de gobernabilidad son esenciales para asegurar el cumplimiento eficiente de los objetivos. Se requieren planes concretos, expectativas claras, y acuerdos sobre el nivel de servicio, roles y responsabilidades con una evaluación permanente de la eficiencia y efectividad de la estructura.

El desafío que enfrentan las administraciones tributarias en un entorno de cambios rápidos y evolución acelerada es el de desarrollar una estructura de gobernabilidad que funcione en colaboración. Incorporar participantes, divisiones o unidades de negocios clave en la gobernabilidad con aquellos responsables de entregar el servicio o fijar la política global asegurará la colaboración, siempre que todos los miembros hubieran compartido objetivos y se consideren responsables del desempeño de la organización.

Con frecuencia, los síntomas de servicio pobre o ineficiencia se atribuyen a la centralización o descentralización de la organización cuando la causa podría atribuirse a la falta de una gerencia sólida, rendición de cuentas, metas claras para productos y resultados y una fuerte orientación al cliente.

Ciertamente, la decisión de negocios de emplear un modelo centralizado, descentralizado o híbrido para las funciones de planificación y gestión de una administración tributaria se adapta a la función y características individuales y recursos de la administración tributaria. Entender los beneficios de cada modelo e identificar rápidamente los síntomas de los modelos que no funcionan, como “personal fantasma” en las operaciones de una estructura “centralizada” y un alto nivel de disconformidad con la entrega del servicio permitirá rápidos ajustes y tal vez, logrará evitar los ciclos costosos de reestructuración y alineación de la centralización y descentralización.

¿Centralización versus descentralización? La tendencia en la industria privada tanto como en las organizaciones públicas es de buscar lo mejor de ambos.

TEMA 2

MODELOS DE RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL CON OTRAS INSTITUCIONES DE RECAUDACIÓN

MODELOS DE RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL CON OTRAS INSTITUCIONES DE RECAUDACIÓN

Jorge Rachid
Secretario
Ingresos Federales
(Brasil)

SUMARIO: Resumen. -1. Introducción. -2. Modelos de Relación Aplicables a las Organizaciones Públicas. A) Formas de Relación y Actores Involucrados. B) Cooperación. C) Estrategia de Cooperación. -3. Cooperación entre la Administración Tributaria Central y Otras Entidades. 3.1 Relaciones Domésticas. A) Administraciones Tributarias Regionales y Locales. B) Aduanas. C) Entidades de Seguridad Social. D) Otras Entidades Públicas o Privadas. -3.2 Relaciones Internacionales. A) Formas de Cooperación. B) Mecanismos de Cooperación. -4. Estudio de Caso: Brasil. 4.1 Relación entre la Receita Federal y las Secretarías de Hacienda de Provincias (Estados) y Municipios. A) Órganos de Cooperación. B) Proyectos de Cooperación. -4.2 Modelo Integrado de Administración Tributaria, Previsional y Aduanera. -4.3 Otras Relaciones Internas - Entidades Públicas y Privadas. -4.4 Relaciones internacionales. -5. Conclusión. Referencias bibliográficas

RESUMEN

En este trabajo se discuten los modelos de relación de la administración tributaria central con otras entidades públicas y privadas, con el acento puesto en la cooperación. El texto parte de los modelos aplicables a las organizaciones públicas y a las condicionantes teóricas de la cooperación, para luego verificar el caso particular de las administraciones tributarias, enfatizando la relación entre la administración tributaria central y las entidades de función similar en el ámbito subnacional. Del mismo modo, se verifica la condición de las aduanas y las entidades que recaudan aportes sociales en su relación con las administraciones tributarias, identificando algunos casos de integración entre las mismas. También se trata el plano internacional, donde se verifica la existencia de mecanismos más usuales, como el intercambio de información, la asistencia mutua para la recuperación de créditos y la asistencia técnica, además de constatar la franca expansión de la relación entre las administraciones fiscales internacionales. Se presenta el estudio del caso brasileño, un país federativo, donde la cooperación entre las administraciones tributarias se fortaleció

mediante la creación de proyectos conjuntos de gran impacto, como el caso del Registro Sincronizado y el Sistema Público de Escrituración Digital – SPED (Cadastro Sincronizado e Sistema Público de Escrituração Digital –SPED). Se menciona el proceso de integración entre la administración de impuestos internos, aduaneros y aportes de seguridad social que se está llevando a cabo en Brasil. Se relatan las experiencias de la Administración Tributaria de Brasil (Receita Federal do Brasil) en el ámbito internacional, con relación al intercambio de informaciones y otras iniciativas de cooperación. Para concluir, se destaca que la cooperación entre las administraciones tributarias parece ser una tendencia actual cuyos resultados podrán tener gran impacto sobre la relación con los contribuyentes en las próximas décadas.

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del tema central de la Asamblea General de Barbados, “**Aspectos Esenciales de las Administraciones Tributarias**”, le toca a Brasil desarrollar el tema 2 – “**Modelos de Relación de la Administración Tributaria Central con otras Instituciones Recaudadoras**”. De acuerdo con el programa técnico de la Asamblea, el tema debe abarcar:

- los mecanismos de cooperación de la Administración Tributaria central con otras entidades de funciones similares;
- las formas de relación entre la Administración Tributaria y las entidades internas y extranjeras que, sobre la base de intereses mutuos y/ u objetivos comunes, asisten a la Administración Tributaria para obtener mayor grado de cumplimiento de las obligaciones por parte de los administrados;
- la descripción o ejemplificación de cómo esas relaciones se insertan en dos grandes tipos de acciones de las administraciones tributarias a fin de mejorar el cumplimiento y facilitar el control.

Sin embargo, el programa técnico sugiere que, además de las relaciones con otras instituciones recaudadoras, se aborde la relación de la Administración Tributaria con “la sociedad en general y con las organizaciones del sector privado representativas de diversos sectores de contribuyentes”.

Esto amplía significativamente el campo de estudio. Sin embargo, se asumió que el presente texto debería poner el acento en la relación entre la Receita Federal de Brasil y las entidades recaudadoras, principalmente las de los Estados brasileños, porque dichas experiencias han sido bastante enriquecedoras. Más breve es la mención referida a las experiencias con otras entidades, a fin de evitar que el texto se torne excesivamente largo.

Es importante destacar que el tema 2 es uno de los “temas generales” de la Asamblea, donde se abordarán aspectos de naturaleza conceptual y genérica. Pero, en este caso, el programa técnico manifestó la conveniencia de incluir también casos prácticos.

A pesar de su amplitud, el tema representa una oportunidad óptima para compartir las experiencias brasileñas. Además de posibilitar una reflexión teórica sobre los procesos de interrelación entre la Receita Federal de Brasil y otras

entidades, permite compartir, con las administraciones tributarias hermanas, la rica experiencia de los proyectos que se han ido desarrollando conjuntamente con los Estados federados y los Municipios brasileños, como es el caso del *Registro Sincronizado y el Sistema Público de Escrituración Digital – SPED (Cadastro Sincronizado e Sistema Público de Escrituração Digital (SPED))*.

Estructura del Texto

Luego de la introducción, la sección 2 trata sobre los aspectos teóricos vinculados a la relación de las organizaciones públicas en general. La sección 3 centra el foco en las administraciones tributarias, el caso particular de la organización pública, aunque siempre desde una óptica general, aunque se presentan algunos ejemplos. La sección 4 aporta casos prácticos de la Receita Federal de Brasil, destacando las relaciones con las administraciones tributarias de los Estados y Municipios. La sección 5 sirve de cierre para los comentarios finales.

El desarrollo del tema nos lleva a pensar que los procesos de cooperación e integración se están fortaleciendo en Brasil y quizás en el mundo, no solamente entre las entidades internas, sino también las internacionales. A pesar de que ya se pueden vislumbrar algunos resultados, creemos que la gran cosecha tendrá lugar en la próxima década, ya que muchas inversiones se destinan, actualmente, a acciones que tendrán gran impacto en el futuro. Dichas acciones, probablemente, serán capaces de reformar las relaciones entre el fisco y los contribuyentes, que cada vez es más automatizada.

2. MODELOS DE RELACIÓN APLICABLES A LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Así como las personas físicas establecen relaciones, las organizaciones también se relacionan unas con otras. La teoría de la producción y del costo¹ destaca la necesidad de maximizar la ganancia como punto esencial para gobernar las relaciones entre las empresas. De acuerdo con los intereses y estrategias de actuación, las relaciones empresariales admiten modelos bastante difundidos en la teoría económica, como ser la competencia, el monopolio, el oligopolio, el cartel, la competencia monopólica, etc.

En las organizaciones públicas, la ganancia ya no es la que gobierna las decisiones, porque quien las define es el mandato legislativo². En último análisis,

¹ “La teoría de la producción y del costo es de importancia fundamental para la administración económica de la empresa. Pensemos en los problemas que generalmente debe enfrentar una empresa. ¿Qué cantidad de equipamientos y trabajo deberán emplearse en las fábricas? ¿Qué costos se esperan para el próximo año? ¿De qué forma influirá el nivel de producción en dichos costos? Cuestiones como estas no se aplican solamente a las empresas privadas, sino también a otros productores de bienes y servicios, como órganos gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro.” – transcripción de Pindyck y Rubinfeld, “Microeconomía”, 4ª. ed., São Paulo, Makron Books, 1999, pp. 186, 187, adaptada.

² “Those legislative mandates properly guide public sector production specifically because they define collective aspirations” – transcrito de Moore, “Creating Public Value – Strategic Management in Government”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, EUA, 1995, p. 30.

cualquier organización pública existe para proveer a la sociedad de algún bien o servicio público³. Esto es lo que caracterizará su misión y sus objetivos estratégicos esenciales.

Por lo tanto, el mandato legislativo de cada organización pública gobernará sus relaciones con otras entidades, públicas o privadas, a fin de garantizar siempre a la sociedad la entrega del bien o servicio público para el que está destinada, con la mejor calidad.

Pero el simple cumplimiento del mandato puede no ser suficiente para el buen desempeño de una organización pública. Recordemos que en la organización burocrática⁴, se debía cumplir estrictamente con las normas, lo que no siempre se reflejaba en la satisfacción de los administrados.

Es cierto que el modelo burocrático tuvo y aún tiene fuerte influencia sobre diversas organizaciones, especialmente las organizaciones públicas. Las burocracias contienen aspectos meritorios que pueden ser preservados. Sin embargo, también poseen reconocidas limitaciones que crearon un espacio para el surgimiento de nuevas ideas de gestión pública.

Hoy, el nuevo paradigma de gestión pública impone la “creación de valor público”⁵ en cada decisión. De acuerdo con este nuevo concepto, así como el administrador privado debe tener como objetivo la ganancia, el gestor público debe ver la misión de su organización, que emana de su mandato legislativo, con ojos de empresario, descubrir las oportunidades y hacer que las mismas reviertan en beneficio de la sociedad a la que sirve.

³ En este contexto, es preciso entender “bien o servicio” de manera de no contemplar sólo a las organizaciones públicas prestadoras de servicios directos a los ciudadanos (por ejemplo: hospitales, escuelas). Obviamente, las organizaciones públicas cuyo objetivo es imponer obligaciones sirven a la sociedad en general, i.e., la aspiración colectiva de alcanzar bienes como la justicia, la paz y la seguridad.

⁴ El término burocracia aparece en la obra de Max Weber, quien la define como la “forma de organización que enfatiza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la confiabilidad y la eficiencia, que se alcanzan mediante la creación de atribuciones bien definidas y supervisión jerárquica, además de reglas y normas bien detalladas.” Sin embargo, las organizaciones burocráticas reales no se han mostrado capaces de atender todos esos requisitos en forma satisfactoria. Muchas son las razones para ello, y han sido destacadas por diversos estudiosos en la materia, que observaron las fallas del modelo burocrático. En apretada síntesis, las burocracias muchas veces pierden eficiencia y velocidad porque la obligación de obedecer rigurosamente las normas y la jerarquía se vuelve más importante que el fin buscado; sin embargo, ninguna organización puede ser un fin en sí misma dado que ha sido creada para servir a la sociedad, de acuerdo con un objetivo específico. La máxima: “al administrador público sólo le es permitido hacer lo que dispone la ley”, muchas veces ha sido interpretada al pie de la letra, sin interposición contextual, y refleja bien lo que se esperaba de un gerente público: que continuara con lo que se le había trazado, absteniéndose de crear o innovar. Ahora bien, en el mundo moderno, marcado por fuertes transformaciones derivadas del proceso tecnológico y económico, la sociedad necesita y espera otra postura de sus agentes. Esa sociedad, que debe soportar el costo de las acciones de los burócratas, clama por cambios. A tal punto, que la palabra burocracia pasó a ser sinónimo de lentitud e ineficiencia, alejándose de su sentido original.

⁵ Sobre “creación de valor público”, se recomienda la lectura de Magretta, Joan, “What is Management”, The Free Press, NY, 2002 y Moore, M., “Creating Public Value”, ya citada.

Si, en el pasado, el administrador público se concentraba en obedecer reglas y poco tiempo le dedicaba a inspeccionar las oportunidades y amenazas del ambiente externo; hoy, la inserción del pensamiento estratégico en las organizaciones públicas y la demanda de la sociedad por mejores servicios, han provocado una verdadera revolución gerencial. Actualmente, la cooperación entre las organizaciones públicas o entre las entidades públicas y privadas es fruto del análisis estratégico de las oportunidades y amenazas del entorno y la identificación de los intereses convergentes.

A veces, el grado de identificación entre las organizaciones públicas es tan alto que el gobierno decide superar los límites de la simple cooperación para agruparlas bajo la dirección de una misma entidad, única y con finalidad específica.

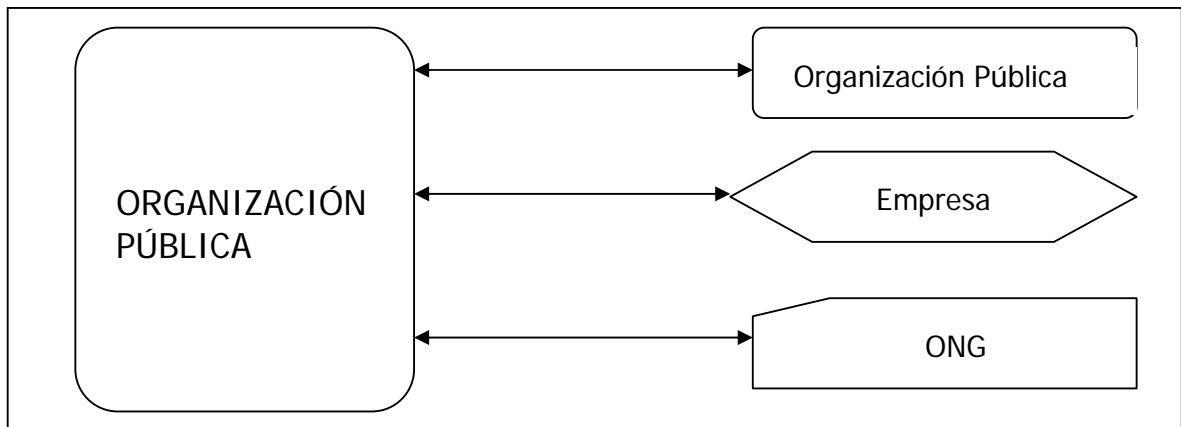
Asumiendo que la cooperación es una herramienta que puede ayudar a aumentar el valor de las organizaciones públicas, o sea, la forma en que la sociedad las valora, tanto los ciudadanos, directamente, como sus representantes políticos, indirectamente, las próximas subsecciones buscan investigar, sobre bases teóricas, cuándo, con quién y cómo la organización pública debe establecer una relación cooperativa.

A) Formas de Relación y Actores Involucrados

Desde el punto de vista de los agentes que pueden figurar en el otro polo de la relación, las organizaciones públicas distinguen tres tipos⁶ de entidades, que pueden figurar tanto a nivel interno, como internacional:

- otra organización pública;
- empresa privada;
- organización sin fines de lucro.
-

Fig. 1 – Entidades capaces de establecer una relación con la organización pública



⁶ No se incluyó la relación con personas físicas, por entender que las mismas estarían fuera del objetivo definido por el programa técnico de la Asamblea General.

Cada uno de estos entes posee características propias que influyen en el modelo de relación. Por ejemplo, la relación entre dos organizaciones públicas, sin subordinación jerárquica, puede basarse en un convenio de cooperación, cuyo vínculo, al no haber poder de coacción, puede resultar frágil. En cambio, la relación de una organización pública con una empresa u ONG de su jurisdicción puede estar marcada por la obligatoriedad de las últimas con relación a la primera, porque está revestida del poder de coacción que le confiere el Estado.

Desde el punto de vista de las formas de relación, estas pueden ser múltiples. Sin embargo, a los fines de su caracterización, es preciso identificar previamente la existencia de un vínculo entre las organizaciones. Si no hay vínculo, no hay relación o se puede decir que existe una relación de indiferencia.

Admitiendo que el vínculo exista, su naturaleza da forma a la relación. Por ejemplo: el vínculo contractual de una organización pública con una empresa privada puede fijar para ésta el rol de proveedora de bienes o prestadora de servicios. Otra situación se da cuando una organización pública está subordinada a otra por un vínculo legal. La relación que se establece entonces es jerárquica, condicionándose los roles de superior y subordinado.

Sin embargo, de acuerdo con el objetivo definido por el programa técnico, se puede inferir que entre las diversas formas de relación posibles, el foco de interés recae aquí en las relaciones asociativas, donde hay cooperación. Es lo que se desprende de la expresión “otras entidades recaudadoras de funciones similares”.

B) Cooperación

Entendiendo la *cooperación como el acto de colaboración que realizan las organizaciones involucradas que tienen un objetivo común*, quedan excluidas las relaciones jerárquicas, pues la colaboración presupone el consentimiento voluntario y no la obligación.

También se excluyen las relaciones contractuales como las que se establecen con los proveedores y prestadores de servicios, pues, aunque estos se vinculen por su propia voluntad, una vez establecido el vínculo contractual, éste pasa a tener carácter obligatorio y la falta de cumplimiento puede conducir a la aplicación de sanciones.

El vínculo cooperativo es algo más tenue, más sutil, pues las entidades involucradas usualmente conservan su voluntad soberana y la ruptura del vínculo no debe acarrear sanciones, a no ser la pérdida de los beneficios originados por la propia relación. De este modo, cuanto mayores sean los beneficios, mayor será la pérdida impuesta al quebrarse el vínculo.

Resulta interesante notar que, a pesar de que la cooperación presupone intereses y /u objetivos comunes, esta es una condición necesaria, pero no suficiente, para establecer el eslabón cooperativo, que depende de que se eliminen las barreras circunstanciales.

Desde la óptica de cuántos entes forman la relación, la cooperación puede darse entre dos entidades, en forma bilateral, o entre múltiples entidades, en un ámbito multilateral. En general, esta es más difícil de obtener porque deben

alinearse los intereses de diversas entidades. Por otro lado, la cooperación multilateral puede generar mayores beneficios para las partes involucradas.

Se puede cooperar mediante diversos mecanismos, por ejemplo, el intercambio de informaciones. Por otra parte, esta es una forma de cooperación cada vez más usual entre las administraciones tributarias, pero no la única posible.

Contrariamente, la no-cooperación puede explicarse por varias razones, entre las cuales se encuentran:

- ausencia de intereses y/ u objetivos comunes o incapacidad para identificarlos;
- desconfianza o aversión al riesgo;
- conflicto de intereses;
- existencia de otros factores impeditivos.

La falta de información puede hacer que las organizaciones desconozcan los intereses y objetivos comunes o, lo que es más grave aún, desconozcan sus propios objetivos estratégicos. Esta puede ser una de las explicaciones por las que, en el pasado, las relaciones asociativas fueran menos frecuentes, pues el desarrollo de la tecnología permitió el acceso más fácil a la información. Se destaca la importancia del gerente público como agente capaz de sondear el entorno, buscar la información y utilizarla en beneficio de su organización.

La falta de información sobre el otro puede generar inseguridad, desconfianza e impedir la cooperación. A veces, una relación de confianza tarda años en construirse y un simple incidente puede romperla. Es importante notar que la decisión de cooperar suele acarrear cierta pérdida de autonomía, lo que constituye un factor adverso más.

La competencia surge del conflicto de intereses. En teoría, a diferencia de las empresas, las organizaciones públicas internas no deberían competir, pues sirven a los más altos objetivos de la sociedad y sus objetivos específicos deberían diseñarse armoniosamente para tal fin. Si es competencia del Estado proveer a la sociedad de determinado bien o servicio público, lo ideal será definir sus políticas para evitar la duplicación de esfuerzos y la ineficiencia.

Sin embargo, en la práctica, se dan situaciones donde las organizaciones públicas pueden competir entre sí. A veces, llegan al mercado solicitando el mismo bien. Citemos como ejemplo el mercado de inversiones. Los Estados brasileños compiten en dicho mercado otorgando incentivos fiscales, un fenómeno conocido como “guerra fiscal”. La autonomía federal lo hizo posible y, actualmente, el tema se encuentra en la agenda de discusión del proyecto de reforma tributaria.

Por lo tanto, en los países de régimen federal, la autonomía otorgada a los niveles subnacionales puede ser una fuente de conflicto de intereses. En general, cuanto mayor es el grado de autonomía, más necesaria (y difícil) se vuelve la cooperación.

Finalmente, algunos factores adversos pueden impedir la cooperación, como la falta de recursos financieros, las disparidades socio-económicas entre los posibles asociados, un entorno político inestable, etc.

Si la indiferencia y la competencia existen a nivel interno, las mismas se repiten con más fuerza a nivel internacional, en función de las barreras a la información, que pueden ser culturales, lingüísticas, económicas etc; o relativas a la soberanía de las naciones, que definen los más diversos intereses, muchas veces conflictivos entre sí.

Asimismo, la globalización actúa como fuerza opuesta, reduciendo las barreras y alineando intereses, principalmente económicos. Para las administraciones tributarias, acceder a la información del exterior ha impulsado la cooperación ya que la misma es necesaria para combatir la evasión.

Cuando pueda identificarse lo que provoca la falta de cooperación, el gerente público estará más seguro de sus decisiones. Efectivamente, la información puede ser la clave que le permitirá romper una relación perjudicial de competencia y conflicto de intereses para establecer otra donde reine la cooperación, beneficiosa para ambas partes. Sin embargo, esto requiere una gran capacidad de negociación por parte de los agentes públicos.

C) Estrategia de Cooperación

Antes de examinar qué estrategia debe adoptar el administrador público debemos reflexionar sobre el grado de discrecionalidad que él /ella posean para decidir. En efecto, si la interpretación de la corte ha sido muy restrictiva, el administrador público se verá poco estimulado a utilizar la discrecionalidad que podrá resultar en su perjuicio personal.

Existen casos en los que la norma es obligatoria y ya no es posible hablar de cooperación. En otros, la ausencia de norma puede generar incertidumbre e inducir también a falta de cooperación.

En ocasiones, la norma ayuda al administrador a regular el entorno y crear las condiciones favorables para la cooperación.

Un ejemplo interesante es la dicotomía entre el secreto fiscal y el intercambio de información. Ante la ausencia de una norma que flexibilice al primero, la aversión al riesgo podrá hacer que el administrador tributario no coopere, a pesar de que el intercambio de información le sea beneficioso. Al contrario, una norma que mitigue el secreto fiscal y fije límites para el intercambio de informaciones puede destrabar la negociación y permitir un mayor beneficio social por medio de la cooperación.

Partiendo de la hipótesis de que el administrador goza de cierto poder para decidir sobre la cooperación, la pregunta que se impone es ¿sobre qué base decidir?

A pesar de que en la práctica administrativa la sensibilidad del administrador para analizar el escenario y las condicionantes estratégicas tiene mucha influencia sobre las decisiones, la elección racional debe recaer sobre las que presentan mejor relación costo-beneficio.

Por lo tanto, la cuestión de cooperar o no puede tratarse como un problema solucionable utilizando la teoría de los juegos. Consideremos, hipotéticamente, que dos organizaciones tributarias quieran tener, a largo plazo, alícuotas más altas sobre el capital que aumenten sus ingresos, pero, en el corto plazo, ambas tendrían mayores ventajas si se mantienen las alícuotas bajas, pues si una sola aumenta la alícuota, y la otra no, probablemente la primera verá que sus ingresos caen en función de la migración de capital hacia la organización vecina. Este caso se asemeja al famoso “dilema del prisionero” aplicado a la política tributaria.

Rodrik (2000) identifica esta situación y sostiene que la cooperación será la mejor estrategia para cualquiera de los jugadores (en el ejemplo, las organizaciones tributarias) si los beneficios netos de la cooperación, en el largo plazo, superan los beneficios de corto plazo de la no-cooperación, aplicada la debida tasa de descuento.

Regla de Rodrik:

Los beneficios netos de “defección” en el corto plazo < tasa de descuento X beneficios netos futuros de cooperación

Una vez definida la ventaja de la cooperación en el largo plazo, puede describirse la estrategia para cualquiera de los jugadores como sigue: comenzar cooperando, mantener la cooperación si la otra parte ha cooperado en el último período o, en el caso contrario, no cooperar más.

En una situación estática, esta estrategia puede mantener la cooperación por mucho tiempo, pero es probable que las condiciones iniciales se alteren y los beneficios de defección en el corto plazo aumenten. Si esto ocurre, el modelo cooperativo de interrelación se vería comprometido y tal vez fracasaría. En el mundo real, esto puede significar la ruptura de los contratos y de la confianza, el aumento de riesgos futuros y el “cajoneo” de los proyectos, el desperdicio de recursos, entre otros efectos perjudiciales.

Rodrik sugiere incluir “válvulas de escape” para evitar estos problemas. La sociedad no tiene que deshacerse si una de las partes, momentáneamente, no está incentivada para seguir cooperando. Pero, no hay que exagerar la dosis, pues el exceso de válvulas de escape puede comprometer la relación.

A partir de este breve análisis de las bases teóricas de cooperación entre las organizaciones, la próxima sección se concentrará en los modelos cooperativos de relación entre las administraciones tributarias y otras organizaciones públicas o privadas.

El Dilema del Prisionero

Es interesante recordar este clásico problema matemático, que puede aplicarse a la cooperación entre las administraciones tributarias. Dos sospechosos están presos en celdas separadas, pero no hay pruebas suficientes para condenarlos. Entonces, se decide ofrecer a ambos el mismo acuerdo: si uno de los dos atestigua contra el otro y éste calla, el delator será liberado y al cómplice que ha guardado silencio se lo sentenciará a 20 años. Si ambos callan, cada uno será condenado a 1 año de cárcel. Si entre ambos se delatan, la pena será de 5 años de cárcel para cada uno. Cada prisionero debe tomar su decisión sin conocer la decisión del otro y ninguno sabrá a ciencia cierta lo que el otro va a decidir. La pregunta que propone el dilema es: ¿cómo va a reaccionar el prisionero? La matriz siguiente resume los resultados posibles.

		Prisionero B	
		delata	no delata
Prisionero A	delata	-5. -5	0. -20
	no delata	-20. 0	-1. -1

El dilema se resume a lo siguiente: si el prisionero A se queda callado, va a beneficiar a su compañero, pero se arriesga a que le den una condena más larga. Si A delata a B con la esperanza de que lo liberen, puede ocurrir que B haga lo mismo y los dos se encuentren frente a una situación peor que la de quedarse callados. Si ambos callan, o sea, si cooperan entre sí, la pena será de un año para cada uno y esta es la mejor solución para ambos si se analiza en forma conjunta, pero, ¿quién va a confiar en el otro?

El dilema del prisionero es sólo un caso de la teoría de los juegos pero su aplicación es muy amplia. En Economía, por ejemplo, la finalidad de los juegos es subsidiar el proceso de toma de decisiones estratégicas de las empresas que, para maximizar la ganancia, reflexionan sobre el modo de tomar en cuenta las acciones de otras empresas que actúan en el mercado.

Para las administraciones tributarias, el problema puede ser maximizar los ingresos, o minimizar el incumplimiento de la legislación tributaria, teniendo en cuenta el comportamiento de otras organizaciones: o sea, la teoría de los juegos puede ayudar a las administraciones tributarias a tomar decisiones estratégicas sobre cooperación con otras organizaciones. Para ello, debe establecerse una matriz de resultados posibles y analizar las estrategias que conduzcan a obtener mejores resultados en el juego.

3. COOPERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL CON OTRAS ENTIDADES

Como caso particular de organización pública, la administración tributaria está guiada por el mandato que la define, por ley u otro instrumento jurídico. Tal documento establece, usualmente, su misión y su objetivo, aunque sea en forma no explícita. La misión puede variar de Administración Tributaria a Administración Tributaria, pero encierra, típicamente, dos grandes objetivos:

- **suministrar recursos al Estado para el financiamiento público;**
- **hacer cumplir la legislación tributaria.**

Este último objetivo significa perseguir la reducción del no-cumplimiento para, idealmente, bajarlo a cero. Para ello, la Administración Tributaria debe utilizar dos grandes tipos de acción: facilitar el cumplimiento a fin de ayudar a quienes desean cumplir con sus obligaciones, y controlar, para forzar a quienes no cumplen voluntariamente con sus obligaciones.

La misión debe condicionar las relaciones de la Administración Tributaria con otras entidades. A menos que no se les dé la opción, lo que puede ocurrir en función de una ley o norma superior, es que el administrador tributario deba examinar la posibilidad de relacionarse con otra organización en la medida en que dicha relación contribuya al éxito de la misión de su Administración Tributaria. Admitir una relación que tiene escasa o ninguna relación con el cumplimiento de su misión es utilizar los recursos escasos de que dispone para algo que poco o ningún valor le agrega a su organización. En resumen, el administrador tributario debe tomar cualquier decisión estratégica buscando garantizar los ingresos necesarios para financiar al Estado y reducir el no-cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Retrotrayendo la administración tributaria al centro de la observación, esta sección analiza sus posibles relaciones de cooperación con otras entidades, públicas o privadas, internas o internacionales, aunque poniendo énfasis en las primeras. La referencia a los mecanismos de cooperación se inserta en el contexto.

A nivel interno, el análisis se dividió por tipo de entidad capaz de figurar en el otro polo de la relación: administraciones tributarias regionales y locales, aduanas, entidades de la seguridad social u otras entidades públicas y privadas. Para estas últimas, se evitó un abordaje de amplio alcance.

3.1 Relaciones Internas

A) Administraciones Tributarias Regionales y Locales

La relación entre la Administración Tributaria central y las administraciones tributarias internas está marcada por los límites legales de actuación de cada una, o sea, los límites que derivan en gran parte del modelo de organización político-administrativa y de descentralización fiscal. Si hay entidades recaudadoras regionales o locales, éste no es privilegio de las federaciones, pues también existen en los estados unitarios. Sin embargo, en los regímenes federales, la autonomía administrativa otorgada a las provincias o estados hace que la cooperación y la coordinación entre los órganos públicos sea más importante.

De modo general y potencialmente, la cooperación ofrece buenos resultados en el largo plazo, tanto para la Administración Tributaria central, como para las administraciones tributarias regionales y locales, por los siguientes motivos:

- como la información es la materia prima⁷ básica para las administraciones tributarias, el intercambio de informaciones permite un mayor conocimiento de las operaciones y el perfil de los contribuyentes, tan importante para alcanzar los dos objetivos estratégicos fundamentales: reducir el no-cumplimiento y garantizar los ingresos;
- coordinar acciones y compartir recursos puede generar ganancias de escala para ambos polos de la relación;
- las técnicas utilizadas por ambas organizaciones son semejantes, con lo que se facilita su interacción.

De todos modos, es posible que la cooperación entre la Administración Tributaria central y otras administraciones tributarias regionales o locales sea incipiente o inexistente. Algunas posibles razones para ello se examinaron en forma genérica en la sección 2 del texto, destacándose la falta de información, el temor a perder autonomía e ingresos, inseguridad con relación al secreto fiscal, cultura fuertemente burocrática, desequilibrios socio-económicos entre los socios, etc.

A pesar de las dificultades, se puede observar que la cooperación ha ganado impulso, gracias a factores como:

- cambio del paradigma de gestión de las administraciones tributarias, que incorpora cada vez más el pensamiento estratégico;
- atenuación del secreto fiscal, dada la necesidad de desarticular esquemas de lavado de dinero destinado a financiar el crimen organizado e, incluso, el terrorismo;
- presión social por los resultados e inclusión del tema en la agenda de los gobernantes;
- aprovechamiento de los recursos tecnológicos más sofisticados.

A fin de extraer lecciones que luego puedan seguirse, se mencionan algunos ejemplos de relación entre la Administración Tributaria central y las administraciones tributarias regionales y locales.

España

En España, la *Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria* es el órgano colegiado de participación de las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía en la Agencia Tributaria Española (AEAT). Entre sus innumerables funciones se encuentran:

- Diseñar la política de gestión de los impuestos cedidos y administrados por la Administración Tributaria y establecer directivas para su aplicación;
- Establecer criterios uniformes de actuación;
- Establecer criterios para la coordinación administradora e intercambio de información entre las Comunidades Autónomas y ciudades con autonomía, y entre estas y el organismo de Hacienda Español;

⁷ En la Conferencia Técnica del CIAT de Madrid, el tema asignado a Brasil trató justamente sobre la importancia de la información en la lucha contra la evasión.

- Proponer la implantación de sistemas telemáticos específicos de intercambio de información sobre cuestiones de interés para la Administración Tributaria y las Comunidades Autónomas y ciudades con autonomía.

Obsérvese que en España hay impuestos que son de competencia de la Administración Tributaria central, cuya administración se le cede a las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía. En cambio, a la AEAT le corresponde establecer las políticas de gestión, así como realizar el seguimiento y evaluación de los resultados.

El modelo español establece una fuerte relación de interdependencia entre la Administración Tributaria central y las administraciones tributarias regionales y locales, porque ambas comparten el interés común de garantizar que la administración de los impuestos cedidos sea lo más eficaz y eficiente posible. Ambas, la Administración Tributaria central y las administraciones tributarias regionales y locales, son responsables ante la sociedad española y ambas deben dar debida cuenta de los resultados obtenidos.

En este tipo de relación, la asociación y la cooperación son un imperativo, como reconoce la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria. Sin ellas, el riesgo de acciones mal coordinadas y fracasos sería mucho mayor.

Vale observar la importancia del modelo político de descentralización fiscal, en este caso, para definir la relación entre la Administración Tributaria central y las administraciones tributarias regionales. Las competencias entre las Comunidades Autónomas y ciudades con autonomía y las atribuciones de la Hacienda española fijan el “telón de fondo” para definir las estrategias y mecanismos de cooperación entre las administraciones tributarias. Conviene destacar que la Constitución española data de 1978, cuando se crearon las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, podríamos decir que se trata de una relación relativamente reciente, considerando su configuración actual.

Argentina

La República Argentina se basa en el sistema federal y posee 23 provincias autónomas. En los últimos años, la Administración Tributaria central (Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP) celebró convenios con las administraciones tributarias de las provincias y municipios, hecho que contribuyó a impulsar la modernización de las administraciones tributarias regionales y locales. Las autoridades argentinas reconocen la importancia estratégica de fortalecer los organismos recaudadores internos, a fin de promover una mayor cooperación entre los mismos, ya que, a largo plazo, los beneficios esperados serán un mejor control de la evasión y reducción de los costos de la administración impositiva.

Dichos acuerdos incluyen cláusulas relativas al intercambio de información, la utilización de un identificador único⁸ de registros inmobiliarios, la fiscalización simultánea, programas de educación fiscal y uso compartido de sistemas informáticos. Además, está previsto adoptar en forma generalizada el sistema de recaudación de la Administración Tributaria central (AFIP) en todos los niveles

⁸ Este identificador se llama CUIT – Clave Única de Identificación Tributaria.

de la administración tributaria. La ganancia de escala que se vislumbra es que la medida tiende a reducir drásticamente los costos de la recaudación impositiva.

La cooperación abarca también la financiación de la modernización estructural.

Sin embargo, también se observa en el caso argentino una franca tendencia hacia la cooperación entre la Administración Tributaria central y las administraciones tributarias regionales, mediante la adopción de mecanismos diversos e innovadores, destacando una vez más el intercambio de información.

Francia

Francia es un estado unitario que delega en la *Direction Générale des Impôts* (DGI) la administración de todos sus impuestos. La DGI se distribuye a lo largo de todo el territorio francés en centenares de unidades locales y especiales. Por medio de contratos de gestión, la DGI se relaciona con la sociedad francesa. Existe un contrato nacional de performance que establece los términos en que la DGI debe reportarse al Ministro de Finanzas. A nivel local, las unidades de la DGI están vinculadas a la dirección central por contratos de performance específicos que, obviamente, deben estar alineados con el contrato nacional de performance.

Si bien en Francia no hay administraciones tributarias locales, el ejemplo es interesante porque permite visualizar un modelo de Administración Tributaria integrada, derivada del modelo de organización político-administrativa del estado francés (estado unitario). En un modelo integrado, los objetivos estratégicos, los procedimientos y sistemas de información se encuentran bajo un único comando, por lo que no hay que hablar de cooperación entre las administraciones tributarias en los diferentes niveles de gobierno.

Aun reconociendo las limitaciones de los ejemplos anteriores sobre determinados países, con base en los mismos podemos ratificar que los modelos de relación entre las administraciones tributarias internas dependen esencialmente de la organización político-administrativa del Estado, y la necesidad de cooperación es más fuerte en países donde las regiones, provincias y municipalidades gozan de mayor autonomía para administrar los impuestos. Por lo tanto, debe existir una relación directa entre la necesidad de cooperación y el grado de autonomía fiscal de las unidades descentralizadas.

En ambientes como estos, el administrador tributario, que busca crear valor público y atender las expectativas sociales, debe identificar las oportunidades de cooperación como medio para alcanzar dichos objetivos.

B) Aduanas

La forma de relación entre la administración tributaria central y la aduana suele variar de país a país. Existen países donde ambas se encuentran integradas en un mismo organismo, como en el caso de la Argentina, Brasil, España, Holanda, México y el Reino Unido. Otros países, sin embargo, optan por tenerlas separadas, como es el caso de Canadá, Estados Unidos y Francia.

Obviamente no hay supremacía de un modelo sobre otro, teniendo presentes las peculiaridades de cada país. Sin embargo, existen razones para que, por lo

menos, las administraciones tributarias centrales y las aduanas cooperen entre sí, por ejemplo:

- las aduanas y las administraciones tributarias suelen tener muchos contribuyentes en común. Alinear estrategias, realizar operaciones conjuntas y compartir informaciones puede ayudar a reducir el costo del cumplimiento de las obligaciones tributarias, mejorando el ambiente de negocios y facilitando la vida de los contribuyentes;
- las informaciones compartidas tienden a aumentar el potencial de lucha contra la evasión;

En el Reino Unido, la integración entre los departamentos de aduana e impuestos internos tuvo lugar recientemente (2005) y estuvo precedida por un estudio⁹ que evaluó los pros y los contras de diversas alternativas a fin de mejorar la relación entre ambos departamentos, por ejemplo:

- *status quo plus* – donde los departamentos se mantendrían separados, pero sufrirían un cambio organizativo mínimo para permitir la implementación de las políticas gubernamentales;
- alineamiento estratégico – donde se formaría un consejo de dirección estratégica para ambos departamentos, alineado con las estrategias de largo plazo;
- reasignación de atribuciones entre los departamentos – por ejemplo, la antigua aduana británica era responsable por el cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los impuestos al consumo (excise taxes), que podrían asignarse al departamento de ingresos internos;
- creación de un nuevo departamento, que reúna a los antiguos.

Tras un criterioso análisis, el estudio concluyó que crear un nuevo departamento que integre la antigua aduana y al departamento de ingresos internos sería la mejor opción en términos de potenciales beneficios, principalmente porque:

- mejora la prestación de servicios al contribuyente y reduce el costo del cumplimiento, ya que una agencia tributaria única podría instituir una política uniforme de interrelación;
- propicia mayor eficacia gracias al alineamiento de estrategias, tratamiento coherente de la información, realización de auditorías integradas y asignación más flexible de recursos;
- propicia mayor equidad, al garantizar la corrección en el pago de impuestos;
- se gana eficiencia mediante la economía de escala.

Es interesante notar que, en el Reino Unido, los departamentos ya estaban trabajando en forma cooperativa nueve años antes de la integración, pero de acuerdo con el informe O'Donnell, los resultados de esa política, en términos de eficiencia y eficacia, podrían aumentar al crear un departamento nuevo.

En Canadá se inició, en 1992, el proceso de fusión de los departamentos de aduana e ingresos internos, por motivos semejantes a los del Reino Unido. En

⁹ “Financing Britain’s Future – a Review of the Revenue Departments” – preparado por Gus O’Donnell para la Corona británica.

1997, se completó el proceso de integración, pero en 2003, aduana e impuestos internos fueron nuevamente separados.

En Canadá, los motivos de la escisión parecen derivar del posicionamiento estratégico de la aduana más cercano a cuestiones de seguridad interna y no de administración tributaria.

En Brasil, aduana e impuestos internos están integrados desde 1968, cuando se creó la Secretaría da Receita Federal. Superados algunos problemas iniciales, como ciertos aspectos vinculados con la atribución de antiguos cargos y nuevos arreglos de funciones, se puede decir que hoy existe una perfecta sintonía en la conducción de la organización. Los beneficios fueron evidentes y se destacan:

- que se comparte estructura y material;
- sistemas de información integrados;
- flexibilidad para asignar recursos humanos;
- mejor programación y seguimiento de los ingresos del Tesoro;
- integración de recursos para luchar contra la evasión.

En resumen, los modelos de relación entre la Administración Tributaria central y la Aduana varían de país a país; hay países que utilizan modelos integrados y otros que las separan. Sin embargo, debe haber cooperación aún cuando los modelos estén separados.

C) Entidades de Seguridad Social

Tal como en el caso anterior, los países difieren en cuanto al modelo de relación entre la Administración Tributaria y las entidades responsables de administrar y recaudar los aportes de la seguridad social.

Aquí tampoco se puede hablar de superioridad de un modelo, pues la mejor solución depende de la realidad de cada país.

Es importante destacar que la administración de los aportes sociales, tradicionalmente, está a cargo de organismos donde el cobro y el pago de beneficios están integrados. Pero el fenómeno que se viene dando en algunos países es la separación de la administración de los aportes sociales de las agencias de seguridad social, que sólo se ocupan del pago de los beneficios, y la incorporación de dicha función a las administraciones tributarias.

En ese contexto, debe mencionarse el estudio del FMI (2004), que identificó seis razones¹⁰ para incorporar la administración de los aportes sociales a las administraciones tributarias en países de Europa oriental:

1. ***“Las administraciones tributarias y de aportes sociales presentan muchos procesos y características en común, pues ambas, generalmente, utilizan un registro de contribuyentes, sistemas de declaraciones, sistemas de retención en la fuente, definiciones de ganancias semejantes, sistemas de cobro y de fiscalización, métodos modernos de verificación de las informaciones, basados en el análisis de riesgo.*”**

¹⁰ Transcripción adaptada.

2. **Asignación eficiente de recursos** - los costos marginales de expansión de los sistemas utilizados en la administración de impuestos que abarque también los aportes sociales era relativamente pequeño, un hecho que puede ser bien aprovechado por las economías pequeñas, de pocos recursos.
3. **Los aportes sociales poseen mucho en común con los impuestos** – los principios de recaudación de aportes se encuentran fuertemente alineados con los que se utilizan para el cobro de impuestos, en particular, los impuestos retenidos en la nómina salarial. Las divergencias en cuanto a las finalidades pueden superarse usando la clasificación contable apropiada y transfiriendo las informaciones relevantes a las agencias especializadas.
4. **Las funciones de recaudación, cobranza y fiscalización están más y mejor desarrolladas en la administración tributaria que en las agencias de seguridad social** – las agencias de seguridad social están dirigidas, típicamente, a reconocer el derecho de los individuos a un beneficio dado y desarrollan culturas organizativas y procesos alineados con esa tarea. La responsabilidad de recaudar es algo contra-intuitivo para ellas, lo que no es así para las administraciones tributarias.
5. **Reducción de los costos de administración del gobierno** – al eliminar la necesidad de mantener varias funciones duplicadas en las áreas de procesamiento, cobranza y auditoría de empresas. Esto puede ayudar a reducir significativamente los costos administrativos del gobierno, incluso con (1) menor número de técnicos y economías de escala en la administración y capacitación de los recursos humanos, menor número de gerentes, establecimiento de procesos integrados de declaración, pagos, fiscalización, ingreso de datos, auditorías y verificaciones; (2) menores costos de infraestructura relativos a las instalaciones, redes de telecomunicaciones y otros de naturaleza semejante; (3) eliminación de la duplicidad de costos relacionados con la tecnología de la información y menor riesgo para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas.
6. **Reducción de los costos de cumplimiento de obligaciones** - la adopción de formularios, libros y sistemas de auditoría comunes puede reducir el costo del cumplimiento.”

Otra importante referencia es el estudio de la OCDE “Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series (2004)”, donde se informa que la recaudación de los aportes sociales es realizada por la administración tributaria en países como Canadá, EUA, Reino Unido, Holanda, Suecia, Noruega, Irlanda, Dinamarca, además de los países del este europeo. Por otro lado, España, Portugal, Italia, Francia, Bélgica, Alemania y Austria no lo hacen.

En Brasil, al crearse la **Receita Federal do Brasil** el año en curso, 2007, se unieron en un organismo único la Secretaria da Receita Federal, que representaba la administración tributaria y aduanera, y la Secretaria da Receita Previdenciária, que antes era responsable por la administración de los aportes previsionales.

Aún antes de la creación del nuevo organismo, las antiguas secretarías trabajaban en forma cooperativa, integrando su accionar. Es importante decir que aún antes de la unificación, la Secretaria da Receita Federal tuvo siempre a su cargo la administración de los aportes sociales, salvo el aporte previsional, que incide básicamente en la nómina salarial.

D) Otras Entidades

Además de las entidades antes mencionadas, la Administración Tributaria central puede establecer asociaciones con otros organismos.

Facilitación de Servicios

La asociación con bancos y agentes recaudadores ayuda a diseminar los puntos de pago, incluso por Internet o con tarjeta de crédito y es parte de la estrategia del fisco que busca facilitar los servicios reduciendo los costos derivados del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Además, al aprovechar la red bancaria se evita que la Administración Tributaria deba invertir en una estructura de atención con tamaña capilaridad y manejar dinero dentro de sus unidades.

Para los bancos y agentes de recaudación el beneficio es obvio, pues pasan a administrar mayor volumen de recursos financieros y cobrar las tasas de los servicios correspondientes.

Además de los bancos, las asociaciones de contadores, que suelen ser usuarios frecuentes de los servicios de las administraciones tributarias, sindicatos de empresas, organismos públicos de registro de firmas, registro de la propiedad, todos presentan un gran potencial para establecer asociaciones, principalmente si se utilizan los recursos informáticos para atender al contribuyente/ ciudadano en forma integral. Cabe mencionar la tendencia a utilizar Internet para disponibilizar los servicios.

Control

La relación de las administraciones tributarias con los tribunales, incluso los tribunales de cuentas, ministerios públicos, policía y diversos órganos de fiscalización puede garantizar los medios efectivos para combatir la evasión, tanto por el intercambio de informaciones como por la realización de operaciones conjuntas.

3.2 Relaciones Internacionales

A semejanza de lo que viene ocurriendo con las relaciones internas, se intensifica la cooperación entre las administraciones tributarias a nivel internacional, pues, tanto interna como externamente, las administraciones tributarias se ven impulsadas por la necesidad cada vez mayor de utilizar mecanismos eficaces para luchar contra la evasión y preservar sus bases tributables.

Si, en el plano interno, se dijo que la necesidad de cooperación aumenta según el grado de autonomía de los entes descentralizados, en el plano internacional, con más razón, la soberanía de las naciones hace que si se busca algún resultado común, sólo pueda viabilizarse mediante la cooperación, dado que no hay una legislación única para los contribuyentes que operan en diferentes países.

Si a nivel interno existen situaciones donde la ley define el alcance de la relación entre la Administración Tributaria y otras organizaciones, en las relaciones internacionales, los tratados, acuerdos y convenciones procuran servir al mismo fin. Sin embargo, es preciso destacar que los acuerdos y convenciones no surgen porque sí, sino que ratifican la voluntad previa de cooperar por parte de las naciones involucradas.

Tal voluntad surge de identificar intereses comunes, que en el plano internacional pueden no ser tan claros como en el plano interno, pues al final están en juego los intereses de sociedades de diferentes países.

Aún así, la globalización como fuerza propulsora ha logrado que, a veces, los intereses en común a nivel internacional se identifiquen más rápidamente que a nivel interno.

Por lo tanto, el administrador tributario que piensa estratégicamente debe estar atento a las oportunidades y amenazas a nivel externo. En un entorno globalizado, grandes son los riesgos de evasión y erosión de los ingresos, lo que obliga al administrador tributario a tener una postura activa y buscar soluciones. Con más razón se puede aplicar la regla de Rodrik, anteriormente citada.

En este contexto, esta sección intenta presentar, brevemente, algunos aspectos de la relación entre la Administración Tributaria y sus pares del exterior, en lo que respecta a las formas y mecanismos más usuales. Cabe destacar que el tema fue intensamente abordado en Florianópolis (2006), en la última Asamblea General del CIAT, por EUA, Portugal y la OCDE. Por lo tanto, no deseamos reproducir un material que ya está disponible, sino dar visibilidad a algunos aspectos relacionados con el tema que ahora se está desarrollando.

A) Formas de relación

En cuanto a las formas de relación, se identifican:

- Relación bilateral – comúnmente identificada en las convenciones para evitar la doble tributación y en los acuerdos de intercambio de información. Se dan entre dos países;
- Relación multilateral – es el caso de los foros de cooperación. Generalmente, en el campo tributario, no tienen la capacidad de obligar a las administraciones tributarias a hacer o dejar de hacer algo. Su función está, mayormente, dirigida a emitir recomendaciones (soft law) y fomentar la asistencia técnica mediante el intercambio de experiencias y estudios. Es el caso del propio CIAT, del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, entre otros foros¹¹.

B) Mecanismos de cooperación

Aquí se destacan el intercambio de información, la asistencia mutua para el cobro y la asistencia técnica.

¹¹ Una descripción de algunos de estos foros consta en el texto del IRS –EUA de la Asamblea General de Florianópolis, en 2006.

Intercambio de Información

En un contexto histórico, puede decirse que el motivo para establecer los primeros vínculos de cooperación entre las administraciones tributarias modernas fueron los acuerdos y convenciones para evitar la doble tributación (CDT) de utilidades. En general, dichos acuerdos partían de la iniciativa de los gobiernos de dos países que buscaban proteger sus ingresos, evitando que las ganancias sujetas a tributación interna fueran evadidas hacia el exterior. También buscaban proteger los intereses de las empresas multinacionales, que de ese modo evitaban tener que tributar las mismas utilidades en dos estados.

Cuando las CDT empezaron a regir, remitían a las administraciones tributarias la obligación de intercambiar información de acuerdo con los límites que las mismas fijaban. Esto significa que, como dichos acuerdos trataban en su mayoría del impuesto a las ganancias, no les brindaban a las administraciones tributarias un instrumento adecuado para intercambiar información relativa a los impuestos no comprendidos en el texto del acuerdo o convención.

Debe destacarse que el intercambio de información es el mecanismo básico de esos acuerdos. Es notorio que en ese contexto la cooperación era casi lo mismo que intercambiar información.

Posteriormente, a raíz del escenario de la globalización, la discusión mundial sobre precios de transferencia y lucha contra las prácticas nocivas de competencia tributaria fortaleció aún más la necesidad de cooperación entre las administraciones tributarias gracias al intercambio de informaciones. En la última Asamblea General del CIAT, en Florianópolis (2006), la OCDE dispuso lo siguiente:

“En la medida en que los negocios se vuelven globales, las administraciones tributarias permanecen confinadas en sus respectivas jurisdicciones. El ejercicio de los poderes soberanos, incluso el control, determinación y recaudación de tributos, se ve limitado en términos generales al territorio de la jurisdicción. Entonces, un inspector fiscal podrá ver solamente una pequeña porción de las actividades o inversiones totales de un sujeto pasivo que opera a nivel internacional si se guía por las fuentes de información nacionales. Como consecuencia, las administraciones tributarias dependen cada vez más de la cooperación de sus pares extranjeras para una mejor y más efectiva aplicación de la legislación nacional en materia tributaria.

Un elemento clave de dicha cooperación es el intercambio de información. Constituye una manera efectiva para que los países mantengan la soberanía en cuanto a la aplicación y cumplimiento de su legislación fiscal y asegurar la apropiada asignación de derechos de recaudación de tributos entre las partes de un tratado en materia fiscal. Asimismo, la cooperación en la asistencia mutua en materia de recaudación se ha convertido en una herramienta de una creciente importancia para la protección de la recaudación tributaria y el mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias.”

El mismo texto destaca que para intercambiar informaciones¹² entre las administraciones tributarias existen diversos instrumentos, tales como:

- los convenios fiscales bilaterales, basados en el modelo de convención fiscal de la OCDE o en el modelo de convención de las Naciones Unidas sobre ganancias de capital, que tienen como objetivo evitar la doble tributación;
- los acuerdos internacionales específicos de intercambio de información, basados en los modelos de acuerdo para el intercambio de información desarrollados por la OCDE o por el CIAT;
- los acuerdos internacionales de asistencia legal, como la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

Por lo tanto, la evolución de los instrumentos de cooperación a través del intercambio de información es fruto de la percepción de que, en un ambiente globalizado, dichos instrumentos son vitales para la actuación de las administraciones tributarias, en tanto que responsables de la administración de los ingresos públicos.

Asistencia Mutua para el Cobro

Otra forma de cooperación entre las administraciones tributarias que se ha venido concretando es la asistencia mutua para el cobro, introducida en el modelo de convención fiscal de la OCDE en 2003. Es interesante notar que la introducción de ese mecanismo en la Convención de la OCDE es reciente, si se la compara con la evolución de los mecanismos de intercambio de información. La OCDE justificó que la aplicación de la *revenue rule*¹³ impidió, durante algún tiempo, que la asistencia mutua fuera más allá. Sin embargo, hoy, la gran movilidad del capital produjo un cambio de opinión y permitió que la asistencia mutua para el cobro ocupe un lugar destacado, que puede ser una tendencia en los próximos años.

Asistencia Técnica

Finalmente, otro mecanismo de cooperación entre las administraciones tributarias de los diferentes países es la asistencia técnica, en sus más variadas formas. En el ámbito del propio CIAT, por ejemplo, desde la década del 60, mucho se ha hecho para que los representantes de las administraciones tributarias de los países miembros se encuentren en seminarios y demás eventos para intercambiar experiencias.

¹² El intercambio de informaciones y la asistencia mutua para el cobro fueron abordados con mayor profundidad en la Asamblea General del CIAT de Florianópolis, en 2006. Para mayor aclaración, se recomienda la lectura de los textos de la OCDE y Portugal producidos en aquella ocasión.

¹³ Principio del Derecho Tributario Internacional que prescribe que “el país no dará asistencia por reclamos de créditos de otro país”.

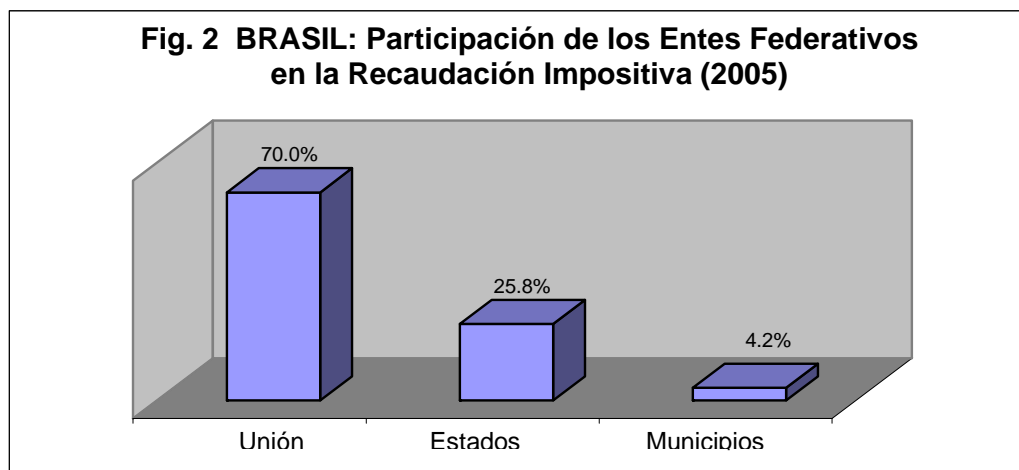
4. CASO PRÁCTICO: BRASIL

Brasil es una República Federativa que posee tres niveles de gobierno: la Unión, los Estados y los Municipios. En total son 26 Estados y un Distrito Federal y cerca de 5.500 Municipios. La Constitución brasileña otorga poder a estos entes para instituir¹⁴ y cobrar impuestos, fijándoles un alto grado de autonomía.

La Unión es responsable por la administración del impuesto a las ganancias tanto de las personas físicas como de las jurídicas, de los impuestos al comercio exterior, del impuesto a la propiedad rural, el impuesto a los productos industrializados, el impuesto que regula las operaciones de crédito, cambio, seguros, títulos y valores mobiliarios y diversas contribuciones destinadas a financiar la seguridad social o de intervención en el área económica.

Los principales impuestos de competencia de los Estados son el impuesto a la circulación de mercaderías y servicios, de comunicación y transporte interprovincial e intermunicipal (ICMS), el impuesto a los vehículos automotores y el impuesto a la transmisión y donaciones. El primero se destaca por ser el impuesto de mayor recaudación de la Federación, ya que responde por cerca del 21% del total de ingresos.

Los Municipios gravan el impuesto a los servicios¹⁵, el impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a la transmisión de bienes entre vivos. La figura siguiente presenta la participación de los entes nacionales en la recaudación impositiva.



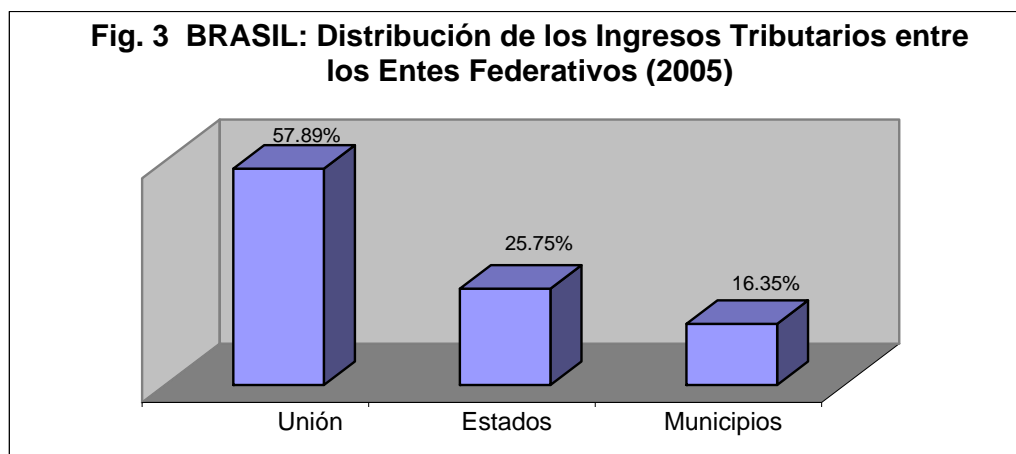
Fuente: Receita Federal

La Constitución brasileña también ha previsto que el producto de la recaudación impositiva se reparta entre los entes nacionales. Las transferencias se operan desde la Unión a los Estados y Municipios y, también, desde los Estados a los

¹⁴ Una descripción un tanto más detallada del federalismo brasileño puede encontrarse en los anales de la 36ª Asamblea General del CIAT, tema 2.3.

¹⁵ La base del impuesto a los servicios (ISS) de los Municipios no comprende los servicios incluidos en la base del impuesto estadual.

Municipios.¹⁶ Con ello, la participación de los entes federados sobre los recursos efectivamente disponibles resulta tal como se ilustra a continuación.



Fuente: Receita Federal.

Por lo tanto, del total recaudado en 2005, 42,1% se destinó a los niveles subnacionales (Estados y Municipios). Este porcentaje, llamado *razón de descentralización*, ha girado en torno de 40% en los últimos diez años.

De lo anterior, se observan como características del federalismo brasileño la autonomía de los tres niveles de gobierno y el alto grado de descentralización fiscal. Ambas sugieren la existencia de una compleja red de relaciones entre los entes federados.

En este escenario, la eficacia de las políticas públicas depende de la coordinación y de la cooperación, aunque el gran desafío es obtenerlas de los entes autónomos.

4.1 LA RELACIÓN ENTRE LA RECEITA FEDERAL Y LAS SECRETARIAS DE HACIENDA DE LOS ESTADOS FEDERADOS Y MUNICIPIOS

En Brasil, la cooperación entre la Receita Federal (Administración Tributaria central) y las administraciones de hacienda de los Estados y Municipios ya estaba prevista desde 1966, con la edición del Código Tributario Nacional, que, por medio de su artículo 199, establecía lo siguiente:

Art. 199. La Hacienda Pública de la Unión y las de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios se prestarán asistencia mutua para la fiscalización de los impuestos respectivos y permuta de informaciones, según la forma establecida, con carácter general o específico, por ley o convenio.

En 1970, el Ministerio da Hacienda y los Secretarios de Hacienda de los Estados celebraron un convenio para la creación del Sistema Nacional Integrado de

¹⁶ No nos detuvimos en las reglas de reparto de los ingresos impositivos, pero el lector interesado podrá encontrarlas en los anales de la Asamblea General de 2002, tema 2.3.

Informaciones Económico-Fiscales – SINIEF. Este fue el primer instrumento de cooperación entre las administraciones tributarias de la Unión y de los Estados, con el objetivo de estandarización e intercambio de informaciones.

El SINIEF permitió alcanzar resultados importantes, como la estandarización de libros y facturas de uso de los contribuyentes, con validez jurídica en todo el territorio nacional, y el comienzo de acciones tendientes a la codificación única de las actividades económicas y el intercambio de informaciones catastrales.

Del mismo modo, la falta de coordinación y de tecnología retardó la ejecución de las premisas contenidas en el objetivo del SINIEF, que, entre otros, tendía hacia la implantación de un sistema básico y homogéneo de informaciones de acceso rápido para las partes.

No podemos dejar de mencionar que el SINIEF no incorporó a los Municipios.

De cualquier forma, el SINIEF significó un gran avance, fortaleció la relación entre las administraciones tributarias y sentó las bases para que más tarde surgieran mecanismos de cooperación más eficaces.

A) Órganos de Cooperación

El Confaz

Atendiendo a la necesidad de incrementar la coordinación entre las actividades que involucran a los Estados, principalmente porque estos administran el ICMS, principal impuesto brasileño, en 1975, se creó el Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), (Consejo Nacional de Política Económica), cuya misión es elaborar políticas y armonizar procedimientos y normas inherentes al ejercicio de la competencia tributaria de los Estados y del Distrito Federal, así como colaborar con el Conselho Monetário Nacional - CMN (Consejo Monetario Nacional) para fijar la política de la Deuda Pública Interna y Externa de los Estados y del Distrito Federal, y orientar a las instituciones financieras públicas estatales.

Está constituido por los representantes de cada Estado y del Distrito Federal y un representante del Gobierno Federal, siendo representante por el Gobierno Federal el Ministro de Estado de Hacienda, y por los Estados y Distrito Federal sus Secretarios de Hacienda, Finanzas o Tributación.

Entre otras atribuciones, el Consejo se encarga de:

- promover la celebración de convenios, a los efectos de conceder o revocar excepciones, incentivos y beneficios fiscales del ICMS;
- promover la celebración de actos sobre fiscalización y administración impositiva, y fomentar la asistencia mutua y el intercambio de informaciones entre las administraciones tributarias de los Estados y del Distrito Federal;
- promover la gestión del Sistema Nacional Integrado de Informaciones Económico-Fiscales - SINIEF, para la recolección, elaboración y distribución de los datos básicos esenciales para formular políticas económico-fiscales y perfeccionar, permanentemente, a las administraciones tributarias.

- promover estudios tendientes al perfeccionamiento de la Administración Tributaria y del Sistema Tributario Nacional como mecanismo de desarrollo económico y social, sobre aspectos de la interrelación entre la tributación federal y estadual.

En términos de estructura, el Confaz cuenta con su Secretaría Ejecutiva y la Comisión Técnica Permanente (Cotepe), encargada de realizar propuestas sobre cuestiones tributarias de competencia de los Estados. La Cotepe, a su vez, se organiza en diversos grupos de trabajo, donde se discuten, principalmente, cuestiones vinculadas con la política del ICMS.

Por lo tanto, se trata de un foro de reuniones diarias adonde concurren los representantes de las Haciendas de los Estados y de la Unión. Entre los resultados de la actuación del Confaz, se puede citar la creación del *Sistema Integrado de Informaciones sobre Operaciones Interestaduais de Mercaderías y Servicios – SINTEGRA*, cuyo régimen se aprobó en 2000 y permitió el desarrollo de la base tecnológica que sirve de sustento para las más recientes iniciativas: la escrituración digital, la factura electrónica y el registro sincronizado.

Al propiciar un entorno favorable al diálogo y la diseminación de la información, fundamental para identificar objetivos en común, el Confaz y la Cotepe, aunque en forma indirecta, contribuyen para que se establezcan relaciones más maduras entre las administraciones fiscales brasileñas.

Sin embargo, el Confaz presenta limitaciones. En primer lugar, porque agrupa sólo a los Estados, dejando una brecha con relación a los Municipios. En segundo lugar, desde el punto de vista de la Receita Federal, que no tiene poder de voto en el Confaz, el foro trata asuntos de interés para las administraciones tributarias, pero en forma secundaria. La creación del *Encuentro Nacional de Administradores Tributarios (ENAT)* atendió a la expectativa por un mayor dinamismo en las decisiones que involucran el accionar de las administraciones tributarias.

El Encuentro Nacional de Administradores Tributarios – ENAT

A pesar de la directiva legal de prestar asistencia mutua prevista por el Código Tributario desde 1966, poco incentivo había para estrechar los vínculos de cooperación. Antes de la Constitución de 1988, el ejercicio de los derechos políticos y de ciudadanía no era pleno. El régimen político cerrado favorecía las relaciones fuertemente jerarquizadas, propias de los modelos burocráticos, dejando poco espacio para desarrollar relaciones de cooperación. Después de 1988, la percepción de que la cooperación era necesaria aumentó gradualmente, como fruto del mayor ejercicio de la ciudadanía.

Durante los años 90, se percibió que la gran autonomía de las administraciones tributarias estaba generando una multiplicidad de rutinas de trabajo, exceso de burocracia y falta de compatibilidad entre los datos económico-fiscales de los contribuyentes. Para los ciudadanos, el Estado se mostraba multifacético, ineficiente y lento. Para los gobiernos, el control se presentaba difícil, porque faltaba la visión integrada sobre las acciones de los contribuyentes. El costo del cumplimiento de las obligaciones tributarias se volvía cada vez más alto, favoreciendo la evasión y creando barreras a la inversión.

Era preciso revertir la situación. El legislador brasileño atendió las expectativas de la sociedad, básicamente, mediante dos importantes actos: la enmienda Constitucional n° 42/2003 y la Ley Complementaria n° 104/2001. Mientras la primera flexibilizó el secreto fiscal y favoreció el intercambio de informaciones en el ámbito de la administración pública, la segunda determinó la actuación integrada de las administraciones tributarias de la Unión, de los Estados y Municipios, incluso compartiendo registros e informaciones fiscales.

Por lo tanto, el texto constitucional fue audaz al prever que la cooperación entre las administraciones tributarias brasileñas debería comportar la **acción integrada y la información compartida**, dos conceptos capaces de promover profundos cambios. Antes, desde 1999, la Secretaria da Receita Federal mantenía convenios para el intercambio de informaciones firmados con prácticamente todos los Estados y el Distrito Federal, pero no existía la disposición para trabajar en forma integrada.

La Enmienda Constitucional 42/2003 y la LC 104/2001 permitieron crear un entorno propicio al diálogo entre las administraciones tributarias de la Unión, de los Estados y Municipios. De esa forma, en julio de 2004, tuvo lugar el primer Encuentro Nacional de Administradores Tributarios (ENAT), que reunió a los titulares de las administraciones tributarias federal, estaduais, del Distrito Federal y de los municipios de capitales.

El encuentro tuvo como objetivo buscar soluciones conjuntas a las tres esferas de Gobierno para promover una mayor integración administrativa, estandarización y mejor calidad de las informaciones, racionalización de los costos y de la carga de trabajo operativo en la atención, mayor eficacia de la fiscalización, mayor posibilidad de realizar acciones fiscales coordinadas e integradas, mayor posibilidad de intercambio de informaciones fiscales entre las diversas esferas gubernamentales, cruce de datos en gran escala con datos estandarizados y uniformización de procedimientos regionales y locales.

El primer ENAT consolidó la relación cooperativa entre las administraciones tributarias. El encuentro pasó a ser anual, en función de las necesidades identificadas. En total, en los ENAT I, II y III se aprobaron seis protocolos de cooperación técnica, destacándose los proyectos del Registro Sincronizado y el Sistema Público de Escrituración Digital (SPED).

Es interesante observar que los protocolos de cooperación técnica son los instrumentos legales que consolidan el vínculo entre las administraciones tributarias y les permite ejecutar las acciones necesarias para desarrollar proyectos en común.

B) Proyectos de Cooperación

El Registro Sincronizado Nacional

El anhelo de construir soluciones conjuntas para mejorar los procedimientos catastrales en las tres esferas de Gobierno nace en la década del 90, a partir del Convenio ICMS 08/1996, en el ámbito del Confaz. El CNPJ, que reemplaza al antiguo Registro General de Contribuyentes - CGC del Ministerio da Hacienda, a partir de 01/07/1998, surgió como una propuesta para racionalizar recursos y procedimientos en los diversos registros e incrementar la cooperación entre las

administraciones tributarias de las diferentes esferas de gobierno de Brasil, con el objetivo de simplificar las obligaciones para el empresariado.

Cuando se creó el CNPJ, estaba prevista la adhesión al registro de todos los órganos económicos de las administraciones estaduais y municipales y la posterior integración nacional al registro tributario. Debido a cuestiones de legislación y a dificultades de orden operativo señaladas entonces, sobretodo en el ámbito tecnológico, el CNPJ no pudo cumplir con los objetivos previstos.

El tema fue retomado en el ENAT II, cuando los Secretarios de Hacienda de los Estados y del Distrito Federal, el Secretario da Receita Federal y los representantes de las Secretarías de Finanzas de los municipios de las capitales firmaron el protocolo que instituyó el registro sincronizado.

El Cadastro Sincronizado Nacional¹⁷ (Registro Sincronizado Nacional) es la integración de los procedimientos de registro impositivo entre las Administraciones Tributarias de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y demás organismos y entidades que integran el proceso, cuyos objetivos son:

- simplificación y racionalización de los procedimientos de inscripción, alteración y baja de las personas jurídicas y demás entidades (entes económicos), con la consecuente reducción de costos y plazos;
- armonización de las informaciones catastrales de las personas jurídicas y demás entidades, lo que permite realizar procedimientos inherentes a las administraciones tributarias de Brasil con mayor eficiencia y eficacia.

Los problemas que impidieron que el CNPJ fuera único sirvieron de lección para encontrar la solución del registro sincronizado. Desde esta óptica, los organismos que integran el convenio continúan teniendo autonomía y gestión sobre sus respectivos registros, que pasan a estar sincronizados, pero el número del CNPJ se convierte en identificador catastral único.

En el registro sincronizado, se realiza una única recolección de datos, buscando la actuación integrada de los organismos participantes, incluso compartiendo registros e informaciones fiscales. Las inscripciones, alteraciones y bajas de los datos catastrales se efectuarán previa anuencia compartida entre los organismos involucrados. Los actos de registro, realizados por un participante, respetando las normas legales, serán acatados por los demás.

La implantación es gradual. El proyecto se inició en los estados de San Pablo y Bahía, pero los acuerdos de cooperación incluyen otros Estados y municipios de capitales, de forma que existe un cronograma de implantación.

Por otra parte, otros entes públicos, además de las administraciones tributarias, podrán usufructuar de los beneficios del registro sincronizado. Es el caso, por ejemplo, de las juntas comerciales, órganos oficiales de registro de empresas, cuerpos de bomberos, archivos notariales y agencias de vigilancia sanitaria.

¹⁷ Más informaciones sobre el Cadastro Sincronizado pueden obtenerse en: <http://www.receita.fazenda.gov.br/CadastroSincronizado/CadSincrDefault.htm>.

Es un caso típico de externalidad positiva, donde los beneficios se difunden a otros agentes de la sociedad.

En el aspecto tecnológico, es interesante relatar que la Red Intranet Sintegra (RIS), anteriormente creada para permitir el intercambio de informaciones entre las administraciones económicas estaduais del ámbito del ICMS, se adaptó perfectamente a las necesidades del registro sincronizado, y es utilizada por las Secretarías Estaduales de Hacienda y Finanzas, que ya estaban interconectadas a la red. Esta red TCP/IP está aislada, con tráfico encriptado y es administrada por proveedores, para la interconexión entre las partes.

Para las partes que no disponen de la Red RIS (Municipios, por ejemplo) se está creando un nuevo *backbone* que provee conexión a la red RIS y una nueva estructura – la Red Sincronizada.

Los organismos participantes deben gestionar la conexión en la Receita Federal, que coordina el proyecto, y disponibilizar servidores de archivos que posibiliten el intercambio de informaciones entre los sistemas en forma segura. La Receita Federal pone a disposición de todos los participantes los requisitos necesarios de sistema y de interconexión.

Los órganos participantes también son responsables por el desarrollo, mantenimiento, adecuación (interface) y actualización de los datos/informaciones en sus respectivas bases de datos. El acceso a la información se realiza, obligatoriamente, mediante certificación digital.

Para el contribuyente, existe una ventaja evidente en términos de simplificación. Antes, el contribuyente tenía que dirigirse a cada repartición gubernamental para realizar una modificación catastral. A veces, el trámite dependía de la opinión de otros organismos, lo que enlentecía el procedimiento.

Con el registro sincronizado, el contribuyente accede al sistema a través de una dirección en la red mundial de computadoras (Internet), en donde puede bajar formularios o programas de ayuda, o llenar los datos on-line. Durante el proceso de análisis y conclusión de las demandas, el contribuyente puede seguir el curso de las mismas desde la misma dirección electrónica, sin salir de su oficina. Se acabaron los traslados a diversos organismos; el contribuyente, en cambio, tiene la visión de un portal gubernamental único.

El acceso a Internet no es un problema en Brasil, donde todas las empresas ya están entregando sus declaraciones a la Receita Federal utilizando la red.

Sistema Público de Escrituración Digital - SPED

En agosto de 2005, en el evento del ENAT II, el Secretario de la Receita Federal, los Secretarios de Hacienda de los Estados y el Distrito Federal y los representantes de las Secretarías de Finanzas de los municipios de las Capitales firmaron los Protocolos de Cooperación nº 02 y nº 03, con el objeto de desarrollar e implantar el Sistema Público de Escrituración Digital y la Factura Electrónica.

El Sped, en el ámbito de la Receita Federal, forma parte del Proyecto de Modernización de la Administración Tributaria y Aduanera (PMATA) que consiste en la implantación de nuevos procesos apoyados por sistemas de información integrados, tecnología de la información e infraestructura logística adecuados.

El Sped representa un gran avance hacia la informatización de la relación fisco-contribuyente. Consiste en la modernización de la sistemática actual de cumplimiento de las obligaciones accesorias, que los contribuyentes transmiten a las administraciones tributarias y a los órganos fiscalizadores, utilizando la certificación digital para firmar los documentos electrónicos, garantizando así la validez jurídica sólo en su forma digital.

En una visión panorámica, podemos decir que el SPED:

- está compuesto por tres grandes sub-proyectos: Escrituración Contable Digital, Escrituración Fiscal Digital y la Factura F-e - Ámbito Nacional;
- representa una iniciativa integrada de las administraciones tributarias en las tres esferas gubernamentales: federal, estadual y municipal;
- está asociado a 16 instituciones, entre organismos públicos, colegios profesionales, asociaciones y entidades civiles, para la construcción conjunta del proyecto;
- posibilitó la firma de protocolos de cooperación con 24 empresas, que participaron en el proyecto-piloto, con el objetivo de desarrollar y disciplinar trabajos conjuntos;
- posibilita la planificación e identificación de soluciones anticipadas para el cumplimiento de las obligaciones accesorias, mediante asociaciones fisco-empresas, frente a las exigencias que pudieran requerir las administraciones tributarias;
- logra que la participación efectiva de los contribuyentes, en la definición de los medios para atender las obligaciones tributarias accesorias exigidas por la legislación tributaria ayude a perfeccionar dichos mecanismos y le otorgue a esos instrumentos un mayor grado de legitimidad social;
- en vez del concepto tradicional de intercambio de informaciones, la plataforma tecnológica permite usar un concepto nuevo y más poderoso: el uso compartido de las informaciones;
- establece un nuevo tipo de relación, basado en la transparencia mutua, lo que se refleja positivamente en toda la sociedad.

El SPED tiene como objetivos:

- **promover la actuación integrada de los fiscos**, ya que el uso compartido de la información facilitará el acceso a las informaciones a los diversos organismos involucrados en el proyecto, los que, al implantarse el SPED, serán dueños de la información, sin dejar de respetar las restricciones constitucionales y legales;
- **racionalizar y uniformizar las obligaciones accesorias para los contribuyentes**: SPED proporcionará la entrega única de diversas obligaciones accesorias de varios órganos diferentes.
- **infundir rapidez en la identificación de ilícitos tributarios**: al recibir los asientos contables de la empresa o, mediante el acceso más fácil a las informaciones, será natural que cada organismo asociado al proyecto construya aplicaciones capaces de cruzar las declaraciones con las informaciones entregadas por los contribuyentes y con su contabilidad.

Entre los beneficios esperados, se destacan:

- reducción del costo de cumplimiento de las obligaciones accesorias;
- mejor ambiente de negocios;
- mayor eficacia, eficiencia y rapidez en las auditorías;
- reducción de la evasión por la posibilidad de un control más efectivo, gracias al uso de tecnología;
- vuelve indirectamente a toda la sociedad y a la economía al incentivar, entre otros, el comercio electrónico, nuevas oportunidades en el área de prestación de servicios, estandarización de la relación electrónica entre empresas, reducción del consumo de papel, con impacto en términos ecológicos.

A continuación se describe brevemente cada proyecto que compone el SPED.

SPED – Contable

Gran parte de los contribuyentes ya está utilizando recursos informáticos para efectuar la escrituración contable, y sus imágenes en papel se originan en las informaciones que existen en medio electrónico.

Para el Fisco, la facilidad de acceso a la escrituración, a pesar de no estar disponible en tiempo real, amplía las posibilidades de seleccionar contribuyentes y, cuando se realizan auditorías, genera una notable reducción en el tiempo de ejecución.

Asimismo, como hay contribuyentes que registran en papel, por falta de uniformidad en la especificación y tratamiento de las informaciones contables, se produce un escenario donde existe:

- baja productividad en las auditorías;
- informaciones declaratorias no confiables;
- facilidad de simular las transacciones comerciales;
- dificultad para ejecutar los controles;
- falta de compatibilidad entre los datos económico-fiscales de los contribuyentes;
- indisponibilidad de información sobre las transacciones comerciales en tiempo hábil;
- dificultad para disponibilizar, compartir e intercambiar informaciones;
- alto costo de impresión, manejo y almacenamiento de los libros comerciales;
- dificultad para cumplir con las obligaciones accesorias;
- falta de estandarización de las obligaciones accesorias entre los Estados/SRF;
- extravío de libros fiscales como instrumento para obstruir el desarrollo de la acción fiscal;
- dificultad para rastrear operaciones simuladas.

El SPED CONTABLE apunta a reemplazar la emisión de libros contables (Diario y Razón) en papel por su sola existencia digital. Los libros Diario y Razón estarán representados por un mismo conjunto de informaciones. La solución

deberá abarcar a los fiscos federal, estaduais y municipales, además de otros organismos de la administración pública.

SPED – Fiscal

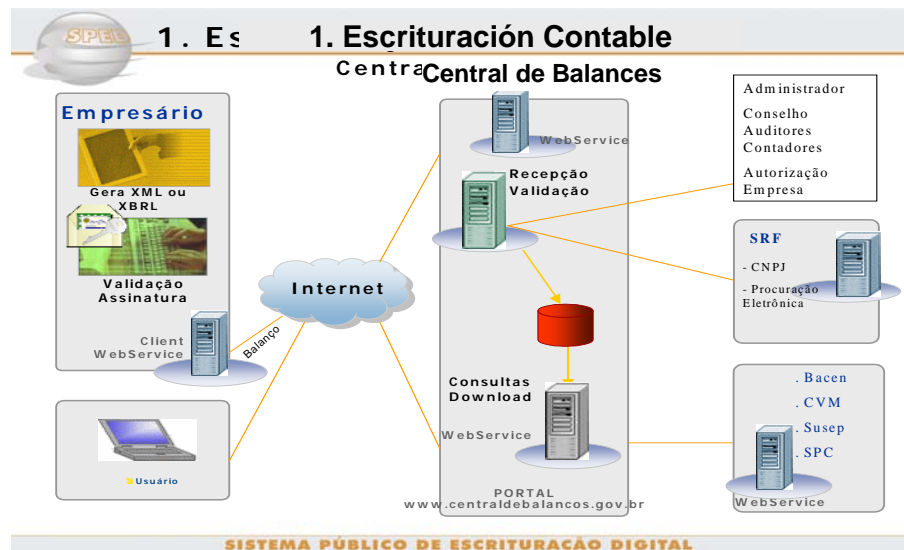
Actualmente, las informaciones solicitadas por el fisco se entregan por medio de innumerables estados contables en soporte electrónico, aunque también, en algunos casos, en soporte físico, lo que exige una pesada estructura de recepción, procesamiento y control.

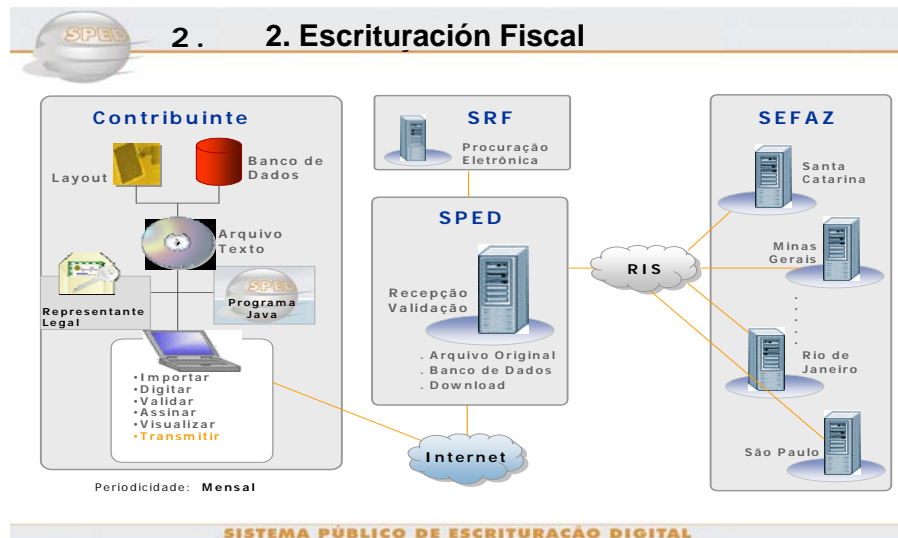
Mediante el SPED Fiscal, las administraciones tributarias podrán obtener informaciones de más calidad y el contribuyente estará exento de mantener las informaciones fiscales en papel.

Con la implantación del Sped contable y fiscal, la empresa que presente las informaciones a través del Sped estará liberada de presentar una serie de obligaciones accesorias relacionadas con impuestos de las tres esferas de gobierno, además de las obligaciones impuestas por otros organismos que integran el convenio.

SPED – Factura Electrónica (NF – e)

Actualmente las administraciones tributarias despenden de grandes sumas de recursos para captar, procesar, almacenar y disponibilizar las informaciones sobre emisión de facturas de los contribuyentes. Los volúmenes de las transacciones realizadas y el monto de los recursos movilizados crecen a un ritmo intenso y, en la misma proporción, aumentan los costos inherentes a la necesidad del Estado de detectar y prevenir la evasión tributaria.



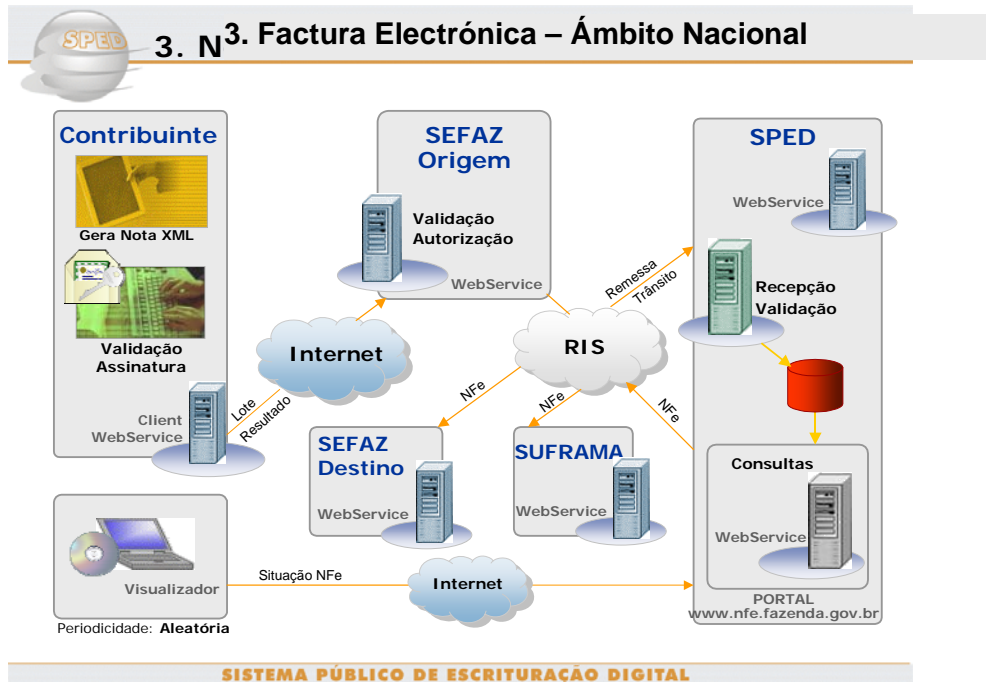


El Sped NF- e se justifica por la necesaria inversión pública para integrar el proceso de control fiscal, ya que posibilita:

- un mejor intercambio y uso compartido de las informaciones entre los fiscos;
- reducción de costos y barreras burocráticas, lo que facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el pago de impuestos y contribuciones;
- fortalecimiento del control y de la fiscalización.

El proyecto posibilitará los siguientes beneficios y ventajas a las partes involucradas:

- aumento de confiabilidad de la Factura;
- mejora en el proceso de control fiscal, con mayor intercambio y uso compartido de las informaciones entre los fiscos;
- reducción de costos en el proceso de control de facturas retenidas para la fiscalización de mercaderías en tránsito;
- disminución de la evasión y aumento de la recaudación;
- soporte a los proyectos de escritura electrónica contable y fiscal de la Secretaría da Receita Federal y demás Secretarías de Haciendas Estaduales;
- fortalecimiento de la integración entre los fiscos con el objetivo de facilitar la fiscalización que realizan las administraciones tributarias debido al uso en común de las informaciones de las NF-e;
- rapidez para acceder a las informaciones;
- eliminación del papel;
- aumento de la productividad del auditor por la eliminación de los pasos necesarios para la recolección de archivos;
- posibilidad de cruce electrónico de informaciones.



Finalmente, resta comentar que la experiencia con el Sped es realmente única en lo relativo a cooperación entre entidades públicas y privadas en Brasil. Actualmente, veinticinco empresas participan del proyecto, algunas de ellas grandes multinacionales, entre las que se incluyen bancos, fabricantes de vehículos, fabricantes de bebidas, productos farmacéuticos, neumáticos, alimentos, prestadoras de servicios de telecomunicaciones y transporte.

Entre los organismos públicos y entidades sin fines de lucro, además de las administraciones tributarias de los tres niveles de gobierno, más de 20 entidades participan del SPED¹⁸, destacándose el Banco Central, órganos de varios Ministerios, asociaciones de clase, representaciones de sectores económicos y entidades del mercado financiero.

4.2 modelo Integrado de Administración Tributaria, Previsional y Aduanera

La recientemente creada **Receita Federal do Brasil (RFB)**¹⁹ es un organismo que integra a la administración de impuestos internos, aduana y aportes previsionales

Antes, la Secretaría da Receita Federal (SRF), desde 1968, abarcaba los impuestos internos y la aduana, mientras que la Secretaría da Receita Previdenciária (SRP) (Secretaría de Aportes Previsionales) era responsable por la recaudación de los aportes previsionales sobre la nómina salarial.

¹⁸ Para más informaciones sobre el Sped, incluso la lista de empresas y organismos participantes, se ruega consultar el portal electrónico www.sped.fazenda.gov.br.

¹⁹ La Receita Federal do Brasil, RFB, fue creada en marzo de 2007.

La integración de los impuestos internos y la aduana se hizo necesaria para modernizar la maquinaria recaudadora y fiscalizadora, y promover la mayor integración entre el Fisco y los contribuyentes, facilitando el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias y la solución de eventuales problemas, así como el acceso a informaciones personales privadas de interés de cada ciudadano.

Por otra parte, al reunirse la administración de impuestos internos y aduaneros, la SRF nació fuerte y hasta la fecha, la adopción de dicho modelo se ha mostrado satisfactoria, principalmente por la capacidad de tener una visión integrada del contribuyente, por la racionalización de los procedimientos y los costos menores. El nacimiento de la Secretaria da Receita Federal representó un significativo avance tendiente a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y contribuyó a aumentar la recaudación a finales de los 60. Se produjo un manifiesto aumento de la carga tributaria nacional, que se situaba entre el 16% y 18% del Producto Bruto Interno (PBI) a comienzos de la década, y alcanzó niveles superiores al 24% del PBI después de 1968.

La RFB es el órgano central de dirección superior de la Administración Tributaria, subordinado directamente al Ministro da Hacienda; ejerce las funciones básicas de control, dictado de normas, recaudación y fiscalización impositivas - incluso los impuestos aduaneros, los aportes federales y los que inciden en la nómina salarial. También actúa como asesora, para la formulación de la política fiscal del País, e igualmente tiene responsabilidad para juzgar en primera instancia en lo contencioso administrativo-fiscal.

La creación de la RFB busca lograr la reducción de los costos operativos, simplificación de los procesos, integración de los sistemas de atención, control y tecnología de la información, y adopción de otras medidas relacionadas con la eficiencia administrativa, de modo que aumente la eficiencia en la recaudación de impuestos y contribuciones.

Para los ciudadanos, significa la simplificación de las obligaciones tributarias, la interacción de las personas jurídicas con una única representación del Fisco Federal y una mejora en la atención al contribuyente, posibilitando la solución inmediata y definitiva de sus cuestiones impositivas, con ahorro de tiempo y reducción de costos.

4.3 Otras Relaciones Internas – Entidades Públicas y Privadas

Ya se vio que las relaciones entre la Receita Federal do Brasil y las administraciones tributarias sub-nacionales se han visto fortalecidas al profundizar la cooperación en términos concretos. Los proyectos Registro Sincronizado y Sped, que aún se encuentran en fase de elaboración, ya demostraron su fuerte impacto en la sociedad, teniendo en cuenta el gran número de entidades públicas y privadas involucradas.

De este modo, el ejemplo del Sped bastaría para ejemplificar la relación asociativa entre la Receita Federal do Brasil y otras entidades públicas y empresas. En forma resumida, destacaremos algunas asociaciones exitosas, dejando en claro que la no mención de algunos no indica falta de mérito.

- los bancos y agentes financieros, que desde 1967 se ocupan de recaudar los impuestos federales y que, en 2005, pasaron a ser socios para difundir la certificación digital;
- el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto de Estadística y Censos) que, junto con la Receita Federal, las secretarías de Hacienda estatales y municipales y las universidades ha perfeccionado el sistema nacional de calificación de entidades económicas (CNAE), incluso al desarrollar un proyecto de calificación automática utilizando la inteligencia artificial;
- los institutos de investigación y universidades que participan en el desarrollo de caudalímetros, utilizados para el control fiscal de los fabricantes de bebidas y cigarrillos ;
- la Escola de Administração Fazendária (Escuela de Administración Económica), que además de actuar en la selección y capacitación de los funcionarios de la Receita Federal, ahora es responsable por la coordinación del Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF), que también involucra a las Secretarías de Hacienda de los Estados y Municipios, la Secretaría del Tesoro Nacional, además de escuelas y demás participantes públicos y privados;
- el Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO), una empresa pública que mantiene una larga relación asociativa con el Fisco, "con el objetivo de proveer a la Receita Federal de todas las informaciones pertinentes en forma integrada, dotándola de la tecnología, herramientas e instrumentos modernos y eficientes, que faciliten el proceso de recaudación, gestión y toma de decisiones, a la vez que facilita y torna más amigable la relación fisco-contribuyente".
- el Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC, (Comité de Fallos Contables) un organismo que busca la convergencia de la contabilidad brasileña con las Normas Internacionales de Contabilidad;
- las asociaciones con el Departamento de Policía Federal y el Ministerio Público Federal, que dieron como resultado el éxito de diversas acciones conjuntas de combate a la evasión;
- los innumerables convenios de intercambio de información firmados, por ejemplo, con la Comisión de Valores Mobiliarios, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (Ibama), el Banco Central, el Ministerio Público de la Unión, el Departamento de Policía Federal, municipios diversos, órganos de registro de personas físicas y jurídicas y la Justicia Federal.

4.4 Relaciones Internacionales

Intercambio de Información

Las convenciones para evitar la doble tributación (CDT) dentro del objetivo del impuesto a las ganancias, incluyen, en general, una cláusula que permite el intercambio de informaciones y, por ello, constituyen una importante fuente de información, principalmente, en lo relativo a transacciones de no-residentes y de residentes que mantienen negocios en el exterior.

Actualmente, Brasil mantiene CDT con más de 20 países, entre los que se encuentran Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, China, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Ecuador, Finlandia, Francia, Alemania e India.

En el área aduanera, Brasil participa de diversos acuerdos de intercambio de informaciones de asistencia administrativa mutua. Entre los acuerdos de intercambio de informaciones, se destacan los firmados para el control del comercio exterior: la Convención Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Aduanas de América Latina, España y Portugal; y la Convención de Cooperación y Asistencia Recíproca entre las Administraciones Aduaneras del MERCOSUR, relativa a la prevención y lucha contra delitos aduaneros (Decisión del Consejo del Mercado Común - CMC – en 01/97). La primera tiene como signatarios a: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La segunda tiene como signatarios a los países del MERCOSUR y Chile.

Además de los enunciados, existen acuerdos de intercambio de informaciones aduaneras firmados con Francia, Estados Unidos, Rusia y Holanda; y otros en trámite en el Congreso o en fase de negociación.

En el área aduanera, existen también otros canales disponibles para el intercambio de informaciones como, por ejemplo, los servicios de los agregados de embajada, las redes de informaciones (RILO²⁰, por ejemplo), la utilización directa de los canales diplomáticos y exhortos.

En el ámbito del MERCOSUR, se destaca el intercambio automatizado por medio del Indira, un sistema que integra informaciones de comercio exterior oriundas de los sistemas propietarios de cada país: el Siscomex (Brasil), el María (Argentina), el Lucía (Uruguay) y el Sofía (Paraguay). Se accede a través de la red mundial de computadoras.

Entre los objetivos del Indira, se destacan:

- permitir el intercambio automático de informaciones de comercio exterior entre las aduanas de los Estados-parte;
- acelerar los procedimientos de intercambio de informaciones;
- ayudar en el combate a los delitos aduaneros;
- servir de instrumento para identificar y procesar las operaciones de importación;
- Alimentar un banco de datos único con las informaciones necesarias para la futura distribución de ingresos aduaneros del MERCOSUR.

Finalmente, el acuerdo de intercambio de información firmado con la Argentina, elaborado según el modelo de intercambio de información del CIAT, y firmado durante la Asamblea General del CIAT de Buenos Aires, es un acuerdo que engloba los impuestos internos y aduaneros. La información puede intercambiarse en forma automática, espontánea o previa solicitud. Entre las limitaciones para el intercambio de informaciones está la entrega de información que contraríe el orden público o se obtenga en desacuerdo con las leyes del país demandado, excepción hecha de las normas relativas al secreto bancario o fiscal. El acuerdo también tiene previstas acciones de fiscalización simultánea

²⁰ Regional Customs Intelligence Liason Office, proyecto creado bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas – OMA.

(donde cada AT las realiza en su jurisdicción, pero al mismo tiempo y con intereses comunes) y la presencia de agentes fiscales de un país en el territorio de otro.

Asistencia Técnica

Semejante al ENAT, en el plano interno, en el año 2006 y con el apoyo del CIAT, se creó un foro de los administradores tributarios del MERCOSUR, con una agenda de encuentros semestrales, teniendo como objetivo discutir y ampliar la cooperación entre los Estados-parte del bloque. Se espera que, así como el ENAT desencadenó acciones concretas para facilitar el control, este foro pueda promover e impulsar acciones conjuntas. Ya se discutieron temas como facturación electrónica, combate a la evasión, acciones de fiscalización coordinadas e intercambio de informaciones. Estos encuentros representan una gran oportunidad para desarrollar una cooperación más estrecha entre las administraciones tributarias del MERCOSUR.

Otro, recientemente creado es el foro de los administradores tributarios del IBAS, Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica, que se realizó por primera vez en el 2006. El encuentro destacó la ampliación de las actividades económicas entre sus respectivos países y las crecientes relaciones comerciales y de inversión, que demandan una cooperación tributaria y aduanera más estrecha.

Entre los aspectos de cooperación establecidos en el encuentro están:

- contribuir para facilitar el comercio legítimo y las inversiones, a fin de fortalecer las relaciones económicas entre la India, Brasil y Sudáfrica;
- trabajar para desarrollar la conectividad electrónica, teniendo como ideal el intercambio de informaciones en tiempo real entre las Administraciones, como soporte para estrechar la cooperación;
- cooperar en el combate al fraude comercial, contrabando, tráfico de drogas y otras actividades ilícitas a través de la creación de un mecanismo para el intercambio de informaciones y el análisis comparativo de datos para componer perfiles de riesgo;
- desarrollar un mecanismo, en el ámbito de IBAS, que contribuya a impedir transacciones, acuerdos, operaciones y esquemas que impliquen evasión tributaria, mediante el uso de dispositivos relativos al intercambio de informaciones presentes en nuestros acuerdos bilaterales destinadas a evitar la doble tributación y la realización de fiscalizaciones simultáneas, cuando corresponda;
- intercambiar informaciones relativas a la modernización tributaria y aduanera de nuestras respectivas Administraciones e identificar áreas para establecer mayor cooperación y reforzar las capacidades;
- desarrollar un Acuerdo Trilateral entre las Administraciones Tributarias de la India, Brasil y Sudáfrica a fin de brindar soporte a las iniciativas de cooperación;
- agilizar la conclusión de Acuerdos de Asistencia Mutua Administrativa en materia aduanera.

El acuerdo de cooperación técnica firmado entre la Receita Federal de Brasil y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido prevé la implementación de un proyecto de reforma institucional y aumento de la capacidad de las prácticas de investigación de la Receita Federal. Dentro del ámbito del acuerdo, se están realizando seminarios, visitas, consultas, informes y especificaciones para desarrollar sistemas, dirigidos a asistir a la Receita Federal de Brasil en su proceso de reestructuración organizativa, así como en las técnicas de inteligencia fiscal.

El programa EUROsociAL - programa regional de cooperación con América Latina auspiciado por la Comisión Europea - que tiene como objetivo contribuir al aumento del grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas, actuando sobre las políticas públicas, es otra más de las importantes iniciativas donde la Receita Federal de Brasil forma parte del consorcio de entidades. El programa estimula la cooperación entre las organizaciones latinoamericanas y europeas, mediante seminarios, visitas y foros virtuales.

Se destaca el Encuentro de Especialistas en Política Tributaria de Brasil y de la Unión Europea, realizado en Brasilia, que tuvo como objetivo subsidiar el proceso de reforma tributaria en Brasil, suministrando elementos de la experiencia europea relativos a la cohesión social. Deben destacarse también diversas iniciativas en curso en el campo de la estandarización de registros, control de grandes contribuyentes y procedimientos de cobro.

Finalmente, no podríamos dejar de mencionar la importancia del CIAT como principal organismo internacional para el intercambio de experiencias y cooperación entre las administraciones tributarias, y de la OMA, Organización Mundial de Aduanas. En ambos organismos, la Receita Federal de Brasil participa activamente en programas de intercambio y cooperación, con excelentes resultados.

5. CONCLUSIÓN

Tanto en el plano interno como en el escenario internacional, se observa una franca actitud pro-cooperación por parte de las administraciones tributarias.

Este hecho deriva, principalmente, de los avances tecnológicos que nos permiten, cada vez más, acceder a la información con rapidez; del dinamismo de las relaciones frente a la globalización, de la actuación de la sociedad que busca con más fuerza ejercer los derechos de ciudadanía y de la inserción del pensamiento estratégico en las organizaciones.

En el plano interno, las administraciones tributarias nacionales y sub-nacionales han presentado programas conjuntos, como demuestran las experiencias de España, Argentina y Brasil. Esta parece ser una tendencia irreversible, teniendo en cuenta los beneficios duraderos para los contribuyentes, en términos de facilitación y reducción de costos, y también para las administraciones tributarias, porque se reducen costos y se mejoran los controles.

En la relación con las aduanas y órganos administradores de aportes sociales, las administraciones tributarias han ampliado la cooperación y el intercambio de

información, cuando los gobiernos no deciden ir más allá, integrándolas dentro de un mismo organismo, como ocurrió en la Argentina, Reino Unido y Brasil.

Con relación a otras instituciones, se perciben las oportunidades para establecer asociaciones con bancos, sindicatos de contadores, sindicatos de empresas, órganos públicos de registro de firmas, registro de inmuebles, organismos y tribunales de justicia, policía y diversos órganos de fiscalización con perspectiva de ganancias para ambas partes.

Aún con buenas perspectivas, la cooperación de la administración tributaria con otros segmentos de la sociedad todavía puede llegar más lejos, considerando que todavía quedan barreras de diversa naturaleza que deben superarse. La conexión con los medios de comunicación es un ejemplo de relación donde no siempre los intereses están alineados.

Por otra parte, las relaciones de cooperación son relativamente recientes, y ya se pueden vislumbrar resultados más concretos en el futuro próximo.

En el plano internacional, los mecanismos de intercambio de informaciones sufrieron una razonable evolución, a pesar de que más recientemente, como demuestra el modelo de acuerdo para intercambio de información del CIAT, dichos mecanismos se están tornando más abarcativos y sofisticados, ampliando el objetivo para abarcar varios tipos de impuestos, ya que anteriormente las acciones eran más específicas para tributación de ganancias y comercio exterior; y permitiendo que surjan fiscalizaciones simultáneas e intercambio informatizado de informaciones.

Aún desde la visión internacional, se observa la ampliación de la red de relaciones y mecanismos de cooperación, que va más allá del tradicional intercambio de información, con actividades que contemplan la asistencia mutua para la recuperación de créditos y la asistencia técnica para los más variados fines.

La experiencia brasileña da pruebas de un poco de todo esto. En el plano interno, es verdad que todavía existen barreras, pero la cooperación entre la Receita Federal de Brasil y las administraciones tributarias de los entes subnacionales avanza a pasos agigantados, principalmente después de 2004, cuando tuvo lugar el primer Encuentro Nacional de Administradores Tributarios, ENAT, donde se firmaron seis protocolos de cooperación. La necesidad de reducir los costos del cumplimiento y mejorar el ambiente de negocios en Brasil ha contribuido a garantizar el financiamiento que la modernización de los fiscos necesita, factor esencial para que los proyectos de cooperación se lleven a cabo.

El desarrollo del Cadastro Sincronizado (Registro Sincronizado) y del Sistema Público de Escrituración Digital se inserta en ese contexto. Ambos traerán beneficios cruciales para los contribuyentes y para la Administración Tributaria. Ambos se insertan en los nuevos conceptos de acción integrada de los fiscos y el uso compartido de las informaciones, son conceptos que deben cambiar definitivamente la relación fisco-contribuyente en los próximos años. El concepto del uso compartido de las informaciones es mucho más poderoso que el de intercambio de informaciones y, por ello, su impacto tendrá mayor alcance, como ya demuestra el gran número de órganos públicos y empresas que participan en

el proyecto. El éxito del Sped podrá determinar, incluso, que se adapte al uso compartido informaciones a nivel internacional.

La reciente creación de la Receita Federal de Brasil es otro hecho que indica que en Brasil hay una fuerte tendencia a reducir los costos administrativos y buscar la mayor eficiencia por parte de los organismos de recaudación.

En el plano internacional, además de las diversas convenciones para evitar la doble tributación y diversas iniciativas en el área aduanera, donde se destaca el intercambio informatizado de informaciones de comercio exterior (sistema Indira) con los socios del MERCOSUR, Brasil ha negociado acuerdos de intercambio de informaciones que abarcan a todos los impuestos federales del ámbito de competencia de la Receita Federal de Brasil.

Siempre en el plano internacional, se observa la creciente participación de Brasil, no sólo en lo relativo al intercambio de informaciones, sino también en diversos foros de asistencia técnica y otras formas de cooperación, como son EUROsocial, IBAS, y, lógicamente, en el CIAT y la OMA.

De todo lo expuesto, en los próximos diez años, se vislumbran resultados bastante significativos en términos de mejor control y mayor facilitación y reducción de costos para el contribuyente y la administración tributaria, como fruto de las iniciativas que se están construyendo teniendo como base la cooperación y el uso de la tecnología. Hace algunos años, la globalización trajo cierta inseguridad sobre el futuro de las administraciones tributarias, en tanto que responsables por la obtención de ingresos y el cumplimiento de la ley, porque surgieron fenómenos como los paraísos fiscales y el comercio electrónico, entre otros. Sin embargo, se observa que las administraciones tributarias están buscando un equilibrio de fuerzas, apostando a las relaciones de cooperación. Esto, cuando no deciden ir más allá y actúan en forma integrada. El administrador tributario de hoy precisa tener plena conciencia de su posicionamiento estratégico y buscar las alianzas adecuadas para recoger los frutos deseados en el mediano y largo plazo.

Referencias bibliográficas:

1. Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP, Argentina, consultas al portal electrónico www.afip.gov.ar , entre enero y marzo de 2007.
2. Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, AEAT, consultas al portal electrónico www.aeat.es , entre enero y marzo de 2007.
3. Barrant, P., Ross, S. e Harrinson, G. "Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries", FMI Working Paper, Fondo Monetario Internacional, Fiscal Affairs Department, disponible en www.imf.org.
4. Canadian Revenue Agency – CRA, consultas al portal electrónico www.cra-arc.gc.ca entre enero y marzo de 2007.
5. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, Conferencia Técnica de Cartagena de Indias, Colombia, "Administración Tributaria Viable, Estado Viable", Instituto de Estudios Fiscales, España, 2006.

6. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, 36ª Asamblea General, 2002, Québec – Canadá – “Oportunidades para Mejorar el Cumplimiento Tributario a Través de la Interacción y la Cooperación”, Instituto de Estudios Fiscales, España, 2003.
7. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, 40ª Asamblea General, 2006, Florianópolis, Brasil. “Recaudación Potencial como Meta para la Administración Tributaria”, disponible en www.ciat.org, visita en enero de 2007.
8. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, Conferencia Técnica de Madrid, España, 2006, disponible en www.ciat.org.
9. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, Seminario de Integración Económica y Cooperación entre Administraciones Tributarias realizado en Cartagena de Indias, Colombia, 2006.
10. Comisión Nacional de Clasificación – Concla, consultas al portal electrónico <http://www.cnae.ibge.gov.br/> entre enero y marzo de 2007.
11. Conselho Nacional de Política Fazendária, Confaz, consultas al portal electrónico <http://www.Hacienda.gov.br/confaz> entre enero y marzo de 2007.
12. Das-Gupta, A. e Mookerjee, D., “Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement”, 1998.
13. Direction Générale des Impôts, DGI, Francia, consultas al portal electrónico www.impots.gouv.fr , entre enero y marzo de 2007.
14. Escola de Administração Fazendária, ESAF, <http://www.esaf.Hacienda.gov.br> entre enero y marzo de 2007.
15. Magretta, Joan, “What is Management”, The Free Press, Nueva York, 2002.
16. Moore, Mark, “Creating Public Value – Strategic Management in Government”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, EUA, 1995.
17. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OCDE, “Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series”, Forum on Tax Administration Committee on Fiscal Affairs, Compliance Sub-group, 2004.
18. Pindyck e Rubinfeld, “Microeconomía”, 4a. ed., San Pablo, Makron Books, 1999.
19. Receita Federal do Brasil, RFB, consultas al portal electrónico www.receita.Hacienda.gob.br entre enero y marzo de 2007.
20. Rodrik, Dani , "Governance of Economic Globalization," in Governance in a Globalizing World, edited by Joseph Nye and John Donahue. Washington: Brookings Institution Press, 2000, pp. 347-365.
21. Sistema Integrado de Informaciones sobre Operaciones Inter-estadales de Mercaderías y Servicios, Sintegra, <http://www.sintegra.gov.br/> consultas entre enero y marzo de 2007.
22. United Kingdom – O’Donnell, Gus, “Financing Britain’s Future – Review of the Revenue Departments”, 2004, disponible en www.hm-treasury.gov.uk/odonnell .
23. Weber, Max – “La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo”, San Pablo, Ed. Pioneira, 1989.

INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS INTERNOS, DE ADUANAS Y DE LA CONTRIBUCIÓN SOCIAL

Mario Rosselló

Subdirector General de Planificación y Administración
Administración Federal de Ingresos Públicos
(Argentina)

SUMARIO: -1. Introducción. -2. Importancia de los mecanismos de cooperación. -3. La experiencia argentina de integración. 3.1 El camino hacia la agencia única. 3.2 Los lineamientos de integración. -4. La AFIP a diez años de la integración. 4.1 Características de la organización. 4.2 Caminos recorridos. -5. Reflexiones finales.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo presentar la experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos de la República Argentina (AFIP) en la integración de la administración de impuestos internos, de aduanas y de la seguridad social en el marco del modelo conocido como “agencia única”.

Para ello, se describirá el proceso llevado adelante en la Argentina, los mecanismos utilizados para implementar la integración de organismos y los principales aspectos que se consideraron al recorrer el camino de la unificación.

Asimismo, se exponen los avances obtenidos a partir del abordaje integral de la administración tributaria. El énfasis del análisis estará puesto en aquellas herramientas de gestión que son utilizadas transversalmente en la AFIP, generando beneficios que serían difíciles de obtener si no se contara con la sinergia lograda entre los tres organismos operativos: la Dirección General Impositiva (DGI), la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS).

Por último, se incluyen las reflexiones que se derivan de la implementación del modelo de agencia única en la Argentina, con la expectativa de que esta experiencia pueda resultar de utilidad a aquellos países que deseen analizar la posibilidad de introducir cambios en sus administraciones tributarias.

2. IMPORTANCIA DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN

Las administraciones tributarias constituyen una de las interfaces más importantes, complejas y dinámicas en la relación entre el Estado y la sociedad.

Por su naturaleza, deben realizar esfuerzos permanentes para adaptarse a nuevos escenarios económicos y sociales, así como también a las cambiantes condiciones político-institucionales.

Adicionalmente, deben ser capaces de responder con celeridad a las demandas de los ciudadanos, demostrando una gestión transparente de los recursos que manejan y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Estas exigencias hacen necesario que dispongan de suficiente información para poder analizar el contexto en el que se desenvuelven, conocer adecuadamente a los administrados y sus operaciones, identificar nuevas operatorias y evaluar estrategias que les permitan cumplir con sus fines.

Para ello, dado que muchas personas físicas y jurídicas son al mismo tiempo contribuyentes de los impuestos y gravámenes internos y externos, así como aportantes a los recursos de la seguridad social, es importante que exista un adecuado nivel de cooperación entre los organismos que tienen a su cargo la administración de estas tres facetas de la relación con el Fisco.

En el mismo sentido, es necesario que las administraciones tributarias establezcan mecanismos de cooperación con otros organismos de registro y control con los que también deben vincularse los administrados, como ser los que otorgan personería jurídica, los catastros inmobiliarios, los registros de propiedad, los registros de automotores, aeronaves y embarcaciones.

En países con organización federal las competencias de muchos de estos entes están descentralizadas, lo que obliga a redoblar los esfuerzos para consensuar esquemas cooperativos debido a las particularidades funcionales y operativas que se presentan en cada jurisdicción.

Asimismo, es conveniente que las administraciones tributarias interactúen con otros órganos de gobierno para promover la estabilidad y armonización normativa o propiciar la sanción de normas que favorezcan el desarrollo de sus funciones, ya sea en términos de simplificación procedimental, solución de lagunas legales o creación de nuevos instrumentos para la lucha contra el fraude.

Por estas circunstancias, resulta provechosa la cooperación, la integración y/o la coordinación de tareas entre organismos afines y que tienen competencias complementarias, en especial los impositivos, aduaneros y de recaudación de la seguridad social, con independencia de las características del país donde se lleven a cabo.

3. LA EXPERIENCIA ARGENTINA DE INTEGRACIÓN

3.1 El Camino Hacia La “Agencia Única”

No existen respuestas únicas a la hora de evaluar esquemas de organización para las administraciones tributarias. La factibilidad de las alternativas dependerá de una multiplicidad de factores internos de cada Estado, su organización, su idiosincrasia, el sistema normativo e incluso sus aspectos culturales.

En la Argentina, además de los argumentos señalados en el capítulo anterior, las autoridades consideraron ciertas causas coyunturales que colaboraban en la generación de un ambiente propicio para la integración de la Aduana con la DGI, y que fueron evaluadas al momento de analizar las alternativas de cooperación, integración y/o coordinación entre los organismos responsables de la administración de los tributos.

Por un lado, el gobierno de la República Argentina había comenzado en 1989 un proceso de reforma del Estado tendiente a modernizar la gestión pública, que suponía la fusión, supresión o refuncionalización de los organismos públicos. Además, había una creciente necesidad de adaptar el servicio aduanero a los cambios operados en materia de comercio exterior, que había sufrido una apertura importante hacia el resto del mundo con el consecuente incremento de los flujos de bienes y servicios transados con el exterior.

En este contexto, se tomó la decisión estratégica de integrar las funciones inherentes a la administración de los tributos internos, al control del comercio exterior y a la administración de los aportes y contribuciones de la seguridad social en un único organismo, con el convencimiento de que ello redundaría en beneficios para todas las partes involucradas.

Se evaluaron y debatieron distintos modelos de fusión que presentaban grados diversos de integración: desde la máxima separación entre instituciones dentro de un ámbito organizacional único, a la mayor integración de procesos.

El esquema de integración mínima suponía mantener casi inalteradas las funciones de los organismos existentes, quedando el Administrador Federal a cargo de fijar las pautas estratégicas y realizar el control de la legalidad de sus actos. Por el contrario, el esquema de máxima propiciaba la integración de estrategias, programas, normas y funciones hasta el nivel de las unidades regionales, debajo del cual se dividían las dependencias por función aduanera e impositiva.

El modelo adoptado finalmente en la Argentina resulta de una posición intermedia entre ambos extremos, ya que define un nivel para la Administración Federal de Ingresos Públicos, en el que se establecen estrategias, planes y programas, y se realizan las operaciones y servicios comunes, y un nivel que realiza la gestión tributaria, aduanera y previsional, que está conformado por la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

3.1.1 Los Organismos Fusionados

La Aduana, con una fuerte identidad cimentada en su larga trayectoria, se remonta a las épocas coloniales. La Real Aduana de Buenos Aires fue creada formalmente en el año 1778, aunque ya existían dependencias aduaneras anteriores. En 1853 se unificaron las aduanas interiores con la del Puerto de Buenos Aires bajo jurisdicción federal, ya avanzado el proceso de organización nacional de la República Argentina.

En cuanto a la recolección de impuestos “internos”, distintos organismos se fueron fusionando en un camino recorrido entre 1891, cuando se crea la Administración General de Impuestos Internos, que absorbe en 1902 a la

Administración Nacional de Alcoholes y el año 1947, momento en el que se pone en marcha la Dirección General Impositiva.

Posteriormente, y en reconocimiento a su capacidad técnica, en 1993 la DGI asume las funciones de recaudación y de administración de los recursos de la seguridad social, absorbiendo parcialmente al organismo que tenía esas competencias. Al crearse la AFIP, dichas funciones permanecen en el ámbito de la DGI, pero luego por razones coyunturales son asignadas a un organismo que tuvo corta existencia, el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). A mediados del año 2003, la recaudación y administración de los recursos de la seguridad social es reincorporada a la AFIP bajo la responsabilidad de la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social (DGRSS).

3.1.2 La Transición

La creación *formal* de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) tuvo lugar a mediados de 1996.

Un primer decreto presidencial estableció la fusión de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración Nacional de Aduanas (ANA). En el ámbito impositivo se mantuvo la denominación de la DGI para aprovechar su aceptación e inserción en la sociedad. En el caso de la Aduana, el nuevo organismo no conservó el nombre anterior y pasó a llamarse Dirección General de Aduanas.

A fin de dar un plazo adecuado para elaborar las normas que le otorgarían capacidad legal al nuevo organismo, un segundo decreto estableció un período de transición hasta su efectiva puesta en marcha y determinó que la AFIP se desempeñaría como órgano descentralizado en la órbita de Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Luego de la creación formal de la AFIP se inició un largo proceso en el cual se conformaron los instrumentos fundacionales de la organización, se definieron los principales ejes de acción alrededor de los cuales se iba a impulsar la integración y se llevaron a cabo las actividades tendientes a concretar el funcionamiento del modelo adoptado.

Para planificar y facilitar la transición se creó un “Comité de Puesta en Marcha de la AFIP”, que tuvo un rol preponderante en el complejo camino hacia la integración. Dicho comité no solo programó y colaboró con la ejecución de las diversas actividades, sino que también actuó para minimizar las reacciones esperables de resistencia al cambio, comunicando claramente los objetivos perseguidos y la dinámica de la fusión con el fin de reducir los niveles de incertidumbre.

A su vez, se constituyeron Grupos de Trabajo con funcionarios de los dos organismos que se fusionaban con el objeto de facilitar las tareas de integración, delimitar los ámbitos de competencia de cada actividad y generar un espacio de diálogo y discusión.

En este marco de trabajo, se adoptaron una serie de medidas que conformaron el Plan de Implantación de la AFIP, que incluyó las siguientes actividades:

- Definición del modelo de conducción y actividad. En la elaboración del modelo participaron activamente funcionarios de las áreas impositivas y aduaneras. Se contó, asimismo, con el apoyo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que aportó valiosa información acerca de experiencias similares en otros países.
- Preparación del proyecto de ley de organización, competencias, facultades y deberes de la AFIP y de las facultades de su autoridad superior.
- Definición de las pautas estratégicas del nuevo organismo.
- Preparación de la estructura de los niveles superiores, en orden al modelo de conducción establecido.
- Preparación de la estructura de nivel inferior.
- Elaboración de los actos normativos imprescindibles para el funcionamiento de la AFIP: régimen de delegación, designación y sustitución de jueces administrativos, reglamentación del dictado de actos normativos, etc.

Otro aspecto que influyó positivamente en el proceso de transición fue la pronta unificación de la conducción en un único funcionario, lo que otorgó coherencia de mando al proceso.

Asimismo, resultó vital el apoyo de las autoridades políticas del país para facilitar la consolidación de un único organismo, especialmente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y de la Presidencia de la Nación.

Nueve meses después de decidida la fusión, en julio de 1997, quedó perfeccionada la creación de la AFIP mediante el decreto que estableció sus competencias, facultades, derechos y obligaciones. Luego, ya avanzada la integración en el año 2001, se fortaleció la capacidad de gestión de la AFIP con el otorgamiento de la autarquía presupuestaria.

3.1.3 Las dificultades

Como era razonable esperar, durante la transición se generaron algunas presiones derivadas del temor al cambio que la fusión de organismos imponía.

La incertidumbre inicial ante la posibilidad de la pérdida de derechos adquiridos redundó en una actitud de resistencia de algunos funcionarios, que de ninguna manera llegó a debilitar el proceso de unificación, que se fue materializando a medida que se tomaban acciones puntuales para la puesta en marcha de la AFIP.

Más allá de lo expuesto, el proceso transcurrió sin conflictos importantes debido a un conjunto de factores que confluyeron para facilitar la integración. Entre ellos, merece particular atención el hecho de que las entidades gremiales representativas de los dos organismos que se estaban integrando adoptaron una posición constructiva y de colaboración, realizando aportes y manifestando críticas que sirvieron para perfeccionar el diseño del nuevo organismo.

En esos momentos iniciales se tomó la decisión de no modificar los convenios colectivos de trabajo que regían las actividades de los dos organismos hasta tanto no se consolidase la integración, situación que se arrastra hasta la actualidad y que amerita renovar los esfuerzos para llegar a un esquema consensuado respecto a un único régimen laboral aplicable a toda la organización.

3.2 Los Lineamientos de Integración

Ambos organismos desarrollaban los procesos sustantivos de sus áreas de negocio utilizando recursos, procedimientos y sistemas informáticos propios, que habían sido establecidos y definidos de acuerdo a las necesidades y capacidad de gestión particulares. Lo mismo ocurría con los servicios y sus procesos de apoyo, tales como la administración de recursos humanos, materiales y financieros.

Dado que el proceso de cambio debía realizarse en forma concurrente con la operatoria cotidiana del organismo, en la formulación de los lineamientos de integración se contempló la situación de origen de cada una de las instituciones a fusionar y, especialmente, las naturales diferencias de los procesos sustantivos que se llevaban a cabo en el ámbito impositivo, previsional y aduanero.

La búsqueda de economías de escala en la administración de los recursos y en los costos de gestión e infraestructura - redes de comunicación, sistemas de correos, *stocks* de insumos, etc. – también debía ser considerada para hacer más eficiente la utilización de los medios disponibles.

Una vez definido el modelo deseado de Administración, se establecieron los lineamientos que iban a guiar las actividades relacionadas con el proceso de integración.

Los principales lineamientos que se siguieron en el proceso de unificación y que aún tienen vigencia son (i) centralización de los planes, programas y servicios y descentralización de la gestión; (ii) integración de procesos; (iii) sinergias en los ámbitos de gestión; (iv) unificación informática y (v) cuidado de capital humano.

Los lineamientos de integración que la organización debía tener presente fueron puestos en conocimiento de todos los niveles de dirección, en el entendimiento de que la difusión de las “reglas de juego” establecidas era necesaria para soportar y dar continuidad a los cambios esperados.

3.2.1 Centralización de los Planes, Programas y Servicios y Descentralización de la Gestión

La gestión relacionada con los impuestos internos y el control del comercio exterior quedó a cargo de la Dirección General Impositiva y de la Dirección General de Aduanas respectivamente, quienes retuvieron sus funciones específicas y sus recursos operativos.

Ambos organismos habían construido a lo largo de su trayectoria mecanismos adecuados de descentralización y delegación de facultades operativas. Ello permitió avanzar en esta línea a través del fortalecimiento del rol de gerente asignado a los jefes de las regiones, de las agencias impositivas y de las aduanas, a quienes se les confirió facultades y un nivel de autoridad acorde para conducir sus unidades.

Por otra parte, los procesos horizontales comunes a toda la organización quedaron a cargo de la AFIP.

Bajo este lineamiento, las áreas que elaboran planes y establecen programas que son comunes a las unidades de gestión - recaudación, fiscalización y servicios - pasaron a depender directamente de la Administración Federal, junto con las unidades de informática, auditoría interna, planificación, asuntos legales y administración de los recursos humanos, financieros y materiales.

Estas dependencias tienen un doble rol: por un lado, asisten y sirven de apoyo a las Direcciones Generales; por otro, son responsables de la formulación y coordinación de las políticas, planes, normas y sistemas relativos a los procesos de la organización, lo cual es realizado en forma mancomunada con la DGI, la DGA y la DGRSS, atendiendo los conocimientos y experiencias que poseen en sus respectivos ámbitos de actuación.

De este modo, se procura la adopción de criterios homogéneos y se tiende a la racionalización y simplificación de las normas y de los procedimientos que regulan la relación fisco-administrado.

3.2.2 Integración de Procesos

Dado que la gestión de los impuestos internos, de aduanas y de la contribución social tiene características y particularidades que las diferencian significativamente, no es posible integrar todos los procesos sustantivos que conforman sus respectivos núcleos de operación.

No obstante, existen ciertos procesos que por sus características y alcances pueden ser compartidos por distintas áreas de negocio. Ejemplo de esto son los procesos de registro, captación de declaraciones y pagos, gestión de la deuda, cobranza, manejo de garantías y análisis de riesgo, entre otros de variada relevancia para cada unidad.

Al respecto debe reconocerse que las distintas áreas de negocio pueden tener distintos requerimientos para cada uno de estos procesos en cuanto al flujo de información, características de los datos, métodos de cálculo, etc. Si bien estas circunstancias agregan cierta complejidad al diseño e implementación de las herramientas de uso común, no llegan a invalidar los esfuerzos que se hagan para propiciar su unificación.

La integración de este tipo de procesos logra una mayor racionalización en la administración de los recursos y una mayor uniformidad en la interacción con los administrados. Asimismo, las Direcciones Generales que tienen bajo su responsabilidad la gestión operativa pueden aumentar su eficiencia, ya que acceden a un *pool* de recursos potenciados por la integración.

Con el mismo sentido, se avanzó en la integración de los procesos de apoyo que resultan transversales a todas las áreas de la AFIP. Entre los más significativos se incluyen los relacionados con la administración de los recursos humanos y la gestión económico-financiera y de la documentación administrativa.

La integración de los procesos de apoyo trae aparejada importantes beneficios relacionados con la administración centralizada de los recursos del organismo, la eficiencia en su uso y la reducción de costos por economía de escala.

3.2.3 Sinergias en los Ámbitos de Gestión

Los individuos y empresas deben relacionarse cotidianamente con los organismos que gestionan los impuestos internos, el control del comercio exterior y los recursos de la seguridad social, por lo cual resulta imprescindible que exista un adecuado nivel de cooperación entre éstos, especialmente en sus facetas de control y servicio.

Dado que los procesos de control tienen un rol decisivo para mejorar el cumplimiento fiscal, y que la cobertura de dichos procesos tiene limitaciones, es necesario trabajar fuertemente en la integración del análisis de riesgo de los administrados y en las diferentes formas de control y fiscalización, con el fin de aumentar la percepción del riesgo en los ciudadanos a ser detectados y sancionados cuando cometan alguna irregularidad.

No debe perderse de vista que quien altera los valores reales de las operaciones de importación o exportación también está evadiendo los tributos internos y que quien tiene trabajadores no registrados, también debe ocultar ingresos o alterar gastos. Como consecuencia de ello, un ilícito detectado en alguna faz de la actividad de un agente económico permite accionar sobre las restantes.

Esta mirada más amplia sobre los administrados, ya no focalizada exclusivamente en sus obligaciones impositivas, en sus operaciones de comercio exterior o en los aportes que realizan al sistema previsional, permite asignarles un valor de riesgo a partir de los datos que obran en los distintos sistemas de información.

Por otro lado, para la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales es importante que también se actúe con una decidida vocación de servicio público orientada a facilitar, hasta donde sea posible, el cumplimiento de las obligaciones y reducir los costos fiscales indirectos.

Si bien este concepto es aceptado por todas las administraciones tributarias, cuando se adopta el modelo de agencia única adquiere especial importancia porque no podría legitimarse el modelo si no se logra hacer que la sociedad perciba que la organización es más eficiente, está más atenta a sus demandas y más cercana a sus necesidades.

3.2.4 Unificación Informática

El complejo escenario informático existente al momento de la integración se ve reflejado en el hecho de que existían seis áreas de desarrollo y operación de sistemas, más de 130 pequeños centros de cómputos en todo el país, múltiples arquitecturas de sistemas y plataformas de desarrollo y operación, operando muchos de ellos con sus propias copias de bases de datos. Incluso, en función de sus distintas trayectorias en materia tecnológica, algunos de los sistemas presentaban distintos grados de tercerización.

Para integrar los sistemas informáticos era necesario superar los obstáculos derivados de las asimetrías informáticas que presentaban los organismos integrados y de la diversidad de arquitecturas de sistemas y de plataformas computacionales existentes.

Para ello se definieron algunos lineamientos destinados a reorientar la actividad informática y a consolidar el proceso de integración de la AFIP. Los principales fueron:

- Recuperación de la independencia en materia de tecnología de información en las áreas de actividad vinculadas con sus funciones esenciales.
- Reingeniería de los sistemas preexistentes para adaptarlos a nuevas y homogéneas arquitecturas.
- Integración de los sistemas y actualización inmediata de sus bases de datos.
- Apertura de la organización hacia Internet.
- Implementación del principio de transparencia en lo referente a la exhibición del contenido de las bases de datos.
- Integración de las áreas de desarrollo y soporte.

3.2.5 Cuidado del Capital Humano

Más allá de la mejora de los procedimientos, las adecuaciones organizacionales, la integración de la información y las herramientas tecnológicas que se incorporen, la calidad de los recursos humanos es lo que permite superar los desafíos que implica la adopción de un nuevo modelo organizacional.

Siguiendo este enfoque, se generó una agenda de los temas prioritarios que podrían coadyuvar a un desarrollo más armónico del personal de las distintas áreas y a la conformación de una cultura organizacional integrada, entre los cuales se encontraba la progresiva compatibilización de las normativas laborales para alcanzar condiciones de trabajo similares para funciones homogéneas que tomasen en consideración las particularidades de cada operatoria y facilitasen la movilidad interna.

4. LA AFIP A DIEZ AÑOS DE LA INTEGRACIÓN

La permanente interacción de los organismos que realizan la gestión tributaria, aduanera y de los recursos de la seguridad social entre sí y con las áreas que establecen estrategias, planes y programas y realizan operaciones y servicios comunes, ha propiciado un significativo avance en el proceso de integración.

La capacidad de adaptación y la firmeza del equipo de conducción comprometido con el rumbo adoptado facilitaron la consolidación del modelo de agencia única, acelerando la búsqueda de sinergias entre la DGI, la DGA y la DGRSS.

4.1 Características de la Organización

La disponibilidad de un marco jurídico adecuado y de los recursos necesarios ha favorecido la gestión de la AFIP. Ello, sumado a la utilización de mecanismos flexibles de coordinación y planificación, así como a la capacidad de adaptar la estructura organizativa, permitió prestar la Administración para hacer frente a los desafíos del contexto.

4.1.1 Capacidad de Gestión y Autonomía

Además de los recursos que necesita para atender las demandas del Gobierno y la sociedad, la administración tributaria requiere de cierta flexibilidad administrativa para superar los problemas que debe enfrentar cotidianamente.

A partir del año 2001 la AFIP funciona como un ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción. Dicha autarquía se sustenta básicamente en dos pilares:

- Autonomía en el manejo de sus recursos, que están constituidos por un porcentaje de la recaudación total de los gravámenes impositivos y recursos aduaneros.
- Estabilidad en el cargo del Administrador Federal, sujeta al cumplimiento de objetivos cuantificables establecidos en los Planes de Gestión Anual.

Los Planes de Gestión son evaluados periódicamente y conformados en su ejecución por un Consejo Asesor integrado por representantes de los distintos sectores de la sociedad, tanto del ámbito público como privado, entre los que se encuentran el Ministerio de Economía y Producción, el Banco Central de la República Argentina, la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación, la Administración Nacional de la Seguridad Social, referentes de los gobiernos provinciales y tributaristas de reconocida trayectoria.

4.1.2 Planificación y Coordinación

Para sustentar el proceso de integración y el desarrollo del modelo se hizo necesario generar nuevos mecanismos de planificación y coordinación que suscitara cambios de actitud en los responsables de las distintas unidades y facilitaran la consideración de sus trabajos como parte de un proceso en serie, dentro del cual podía ser conveniente modificar las relaciones con otras áreas con las que venían interactuando.

Intercambiar experiencias, analizar críticamente las situaciones y promover la revisión de los patrones dominantes fueron algunos de los mecanismos utilizados para realimentar los procesos de cambio.

A nivel macro, desde el inicio mismo del proceso de integración se realizaron grandes esfuerzos para implantar procesos adecuados de planificación tendientes a generar un marco de acción coherente para toda la Administración, que coadyuvara a coordinar los esfuerzos de las distintas áreas de negocio hacia la obtención de metas organizacionales globales.

En este sentido, los Planes de Gestión Anuales han resultado una valiosa herramienta en pos de la consolidación de la AFIP. En ellos se incluyen las metas a lograr y las iniciativas consideradas de relevancia para toda la institución, así como los indicadores de desempeño que permiten evaluar los avances producidos en la ejecución de las actividades previstas.

Para facilitar el seguimiento de los planes y programas establecidos se puso en funcionamiento un sistema de control de la gestión a través de un portal *on-line*, que es utilizado por los distintos niveles de conducción.

Actualmente, y con el fin de dar nuevos pasos en el fortalecimiento del proceso de planificación, se está formulando el Plan Estratégico AFIP con la activa participación de todas las áreas del organismo.

4.1.3 Estructura Organizativa

Desde la creación de la AFIP se fue adecuando paulatinamente la estructura organizativa con el fin de mejorar la eficiencia en la gestión y facilitar su relación con la comunidad.

En la Aduana se pusieron en operación unidades regionales con competencia asimilable a las unidades regionales impositivas. Asimismo, se puso en funcionamiento un área gerencial que tiene entre sus funciones dar mayor homogeneidad a la gestión del riesgo en las aduanas, realizar investigaciones vinculadas con fiscalizaciones *ex-post* e interactuar con aduanas de otros países.

En el ámbito impositivo se fueron adecuando las funciones y perfiles de distintas unidades, tales como las dedicadas a la investigación, que fueron descentralizadas geográficamente en todo el territorio nacional.

También se crearon agencias y aduanas y se readecuaron los ámbitos jurisdiccionales de algunas unidades.

Como se refleja en el siguiente gráfico que muestra la estructura organizacional básica de la AFIP, otras modificaciones significativas estuvieron orientadas a la creación de áreas gerenciales de coordinación técnico-institucional, de servicios a los contribuyentes y usuarios aduaneros y de administración financiera. Asimismo, se creó la gerencia de asuntos jurídicos con el fin de centralizar y dar mayor uniformidad al análisis, interpretación y asesoramiento en materia jurídica de los ámbitos impositivo, aduanero y previsional.



4.2 Caminos Recorridos

Desde su creación, la AFIP viene impulsando acciones e iniciativas de naturaleza cooperativa para procurar una mayor eficiencia en la administración de los tributos internos, en el control y facilitación del comercio exterior y en la recaudación de los recursos de la seguridad social.

A continuación se resumen los pasos más significativos vinculados con el proceso de integración que fueron dados siguiendo los ejes de acción establecidos por la AFIP para mejorar la gestión, su desarrollo organizacional y el vínculo con la sociedad.

4.2.1 La Gestión

- **Registro unificado**

Al momento de la integración, los organismos fusionados tenían sus propios registros de contribuyentes, de usuarios del comercio exterior y de empleadores. Dado que éstos no siempre tenían datos compatibles, las áreas de gestión tenían dificultades cuando debían intercambiar información.

Al crearse la AFIP surge primero la necesidad de compatibilizar la información de los distintos registros y luego, de construir un “registro unificado” para todos los responsables previstos en la legislación impositiva, aduanera y previsional.

Con la creación del Sistema de Registro Tributario – SRT – se dispone de datos adecuados de todos los sujetos con quienes debe vincularse la AFIP, incluso de aquellos que por sus características particulares (operadores de granos, agentes de retención, etc.) estaban incluidos en ciertos “registros especiales”.

Disponer de un “registro unificado” le ha permitido a la Administración contar con un perfil tributario más completo de las personas físicas y jurídicas con las que se relaciona.

- **Registro de operaciones, recaudación y cobranza**

Recaudación

Antes de la integración, la captura de declaraciones y el ingreso de los pagos de los tributos interiores, así como de los recursos de la seguridad social, se efectuaba mediante sistemas de recaudación independientes, que además de haber sido concebidos con criterios técnicos distintos, presentaban algunas restricciones de tipo funcional y tecnológico. Además, algunas de sus funcionalidades estaban tercerizadas.

Para superar estas restricciones que dificultaban la integración de la información, se diseñó y puso en marcha un nuevo sistema de recaudación para procesar las declaraciones y pagos de impuestos y de la seguridad social, que se denominó OSIRIS.

El nuevo sistema permitió solucionar los históricos problemas de conciliación bancaria, ya que el diseño del sistema mantiene lógicamente unificados los circuitos de declaraciones y pagos.

Los pagos pueden ser realizados en efectivo, cheques, por débito en cuenta y por Internet a través de la red bancaria. En la actualidad se opera a través de 43 instituciones bancarias, con más de 5.600 sucursales y sus correspondientes cajeros electrónicos, así como empresas de servicio de cobro que utilizan como bocas de ingreso a los comercios que se adhieren a su red.

Las transacciones electrónicas sin la utilización de registros en papel otorgan facilidad y seguridad a la registración y posibilitan la realización de mayores controles sobre las autoliquidaciones de los contribuyentes.

El avance importante en la utilización de Internet como medio de presentación de declaraciones y pagos ha incorporado beneficios adicionales, en tanto se extiende el plazo de presentación durante las 24 horas y se generan ahorros de gestión para el organismo.

En la actualidad, el 83% de las declaraciones de impuestos y previsionales y el 81% de los montos pagados se reciben por Internet.

Es de destacar que el sistema de recaudación OSIRIS, concebido en su inicio para ser utilizado solo por la AFIP, es usado también por varias provincias y municipios para la recolección de sus impuestos y tasas.

Gestión del Comercio Exterior

A partir de un acuerdo de cooperación entre Francia y Argentina nació hace varios años el Sistema Informático María -SIM-, que constituyó un gran avance en la registración de las operaciones de importación, exportación y tránsito de mercaderías, así como en el control de las obligaciones tributarias y de los beneficios vinculados a las mismas.

Con la creación de la AFIP se impulsó el fortalecimiento de este sistema, así como la independencia tecnológica de la empresa que lo había construido y que venía desarrollando el software de nuevas funcionalidades.

Actualmente las cincuenta y cuatro aduanas del país están informatizadas, interconectadas entre sí y relacionadas con los restantes sistemas AFIP, lo cual permite disponer de información homogénea y en línea para la gestión aduanera, mejorar los procesos de control y fiscalización, así como simplificar los trámites administrativos.

Cabe destacar que la totalidad de los despachos de importación, de exportación y tránsitos son recibidos electrónicamente por el Sistema María Web. Los pagos de derechos de exportación también pueden realizarse por Internet a través del sistema OSIRIS, previéndose incorporar a la brevedad a este mecanismo de pago todos los derechos, tasas e impuestos que deban ingresarse ante una operación de comercio exterior.

Asimismo, la internalización del SIM y los desarrollos logrados en los últimos años posibilitaron extender su alcance a otros organismos vinculados al control de las operaciones internacionales, tales como la Secretaría de Industria, la Oficina de Control Agropecuario, el Banco Central, entre otros que lo utilizan como herramienta para el trámite y seguimiento de sus intervenciones.

Cuenta Corriente

Dado que antes de la creación de la AFIP coexistían varios subsistemas de control de obligaciones impositivas y previsionales, que tenían modalidades operativas diferentes en función del tipo de deuda y del segmento de los contribuyentes a los cuales se dirigía el control, era necesario uniformar la gestión que se realizaba sobre los incumplimientos y mejorar ciertas funcionalidades.

En la actualidad, se está desarrollando un nuevo sistema integral para el control de las obligaciones, algunos de cuyos módulos ya están implementados, que prevé el control de las acreencias impositivas, aduaneras y de la seguridad social, así como también el cómputo de todas las formas de cancelación y de créditos a favor de los obligados.

Las obligaciones son controladas desde su nacimiento hasta el límite máximo de los procesos de gestión de incumplimientos y se contempla el seguimiento de las actuaciones realizadas por los obligados y por las unidades operativas de la Administración.

El nuevo Sistema de Cuenta Corriente Tributaria dispone de un portal en Internet que permite a los contribuyentes acceder a toda la información de su situación tributaria y realizar trámites - tales como reafectaciones de pagos, consultas del estado de sus cuentas y solicitud de compensaciones -, con el fin de reducir la necesidad de los responsables de concurrir a las dependencias del organismo.

Con este portal se promueve la transparencia de la gestión de la Administración, por cuanto abre la información disponible en el organismo a los propios obligados. Ejemplo de ello es el módulo llamado "MIS RETENCIONES", implementado recientemente, que permite a los sujetos alcanzados por regímenes de retención y/o percepción consultar información y efectuar reclamos cuando los datos obrantes en el sistema fueren incompletos o difiriesen de los proporcionados por los agentes de retención o percepción.

El sistema también está disponible para los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y para los trabajadores autónomos, quienes pueden modificar su situación de registro ante cada régimen y acceder a información relativa a la cuantía y estado de sus obligaciones, pagos, impuesto integrado, cotizaciones y aportes personales con destino a la seguridad social.

Gestión de Incumplimientos

La gestión de los incumplimientos impositivos y de los recursos de la seguridad social se encuentra integrada. Cuando los sistemas de control detectan irregularidades en la presentación de declaraciones o en el pago de las obligaciones, emiten requerimientos unificados que comprenden todas las obligaciones incumplidas.

Cobranza y Resguardo del Crédito Fiscal

La AFIP utiliza un procedimiento unificado para la cobranza coactiva de los impuestos, de los recursos aduaneros y de la seguridad social.

Los títulos ejecutivos contienen en un solo documento la deuda de tributos y de la seguridad social, existiendo la misma prioridad de los distintos conceptos en la ejecución de los procedimientos coactivos.

Una vez librado el título ejecutivo para la cobranza morosa, se traban por Internet embargos en las cuentas bancarias, que son levantados únicamente cuando los deudores pagan sus obligaciones o presentan una solicitud de facilidades de pago.

En caso que el embargo bancario tuviera resultados negativos, se utilizan otras medidas para resguardar el crédito fiscal, tales como el embargo de bienes registrables (inmuebles o automotores), la asistencia de un interventor recaudador, etc.

Concurrentemente, existen varios regímenes en el ámbito impositivo, aduanero y de la seguridad social que establecen la obligación de constituir garantías en resguardo del crédito fiscal, como requisito previo al otorgamiento de beneficios o a la habilitación para realizar operaciones.

Dado que estaban vigentes distintos requisitos relacionados con la constitución de garantías que dificultaban la relación con los contribuyentes y operadores del comercio exterior, así como la gestión de las garantías que estaban en cartera, la AFIP estableció un régimen unificado para la constitución y gestión de garantías.

Asimismo, se implementó el mecanismo de “póliza electrónica” para simplificar el trámite de presentación, constitución, sustitución, modificación y ampliación de garantías correspondientes a seguros de caución de las operaciones aduaneras, como así también facilitar la realización de su inventario a la fecha de cierre de los estados contables.

- **Control y Fiscalización**

Para aumentar en los administrados la percepción del riesgo de ser detectados y sancionados cuando comenten alguna irregularidad es necesario mejorar los métodos de análisis de riesgo e integrar diferentes fases de control y fiscalización, con el apoyo de las herramientas tecnológicas existentes.

En este sentido, la integración de las funciones inherentes a la administración de los tributos internos, al control del comercio exterior y a la recaudación de la seguridad social proporciona una oportunidad para potenciar las capacidades de control del conjunto de la Administración.

Retroalimentación entre Organismos

El trabajo mancomunado de las áreas de control impositivo y aduanero presenta ventajas que surgen de articular la actuación técnico-operativa en los casos que la fiscalización *ex-post* de determinados operadores u operaciones de comercio exterior requiera el análisis de información y/o documentación con incidencia en ambas materias.

Los controles pueden orientarse tanto a verificar la valoración y clasificación arancelaria de las mercaderías como a determinar la realidad económica de las transacciones y su correcto tratamiento tributario, en oportunidad de documentarse las operaciones de comercio exterior y a posteriori. Tal es el caso de las maniobras de triangulación de exportaciones que se encuentra investigando la AFIP, a través de las cuales se pretende licuar la base imponible de las operaciones en paraísos fiscales o países de baja o nula tributación.

La actividad desarrollada abarca no solo la intervención de las áreas de valoración e investigación aduanera y de investigación y fiscalización impositiva, sino también de las áreas centrales de AFIP con competencia en análisis de precios de transferencia y en la gestión de intercambio de información entre administraciones tributarias de distintos países, con el objeto de reunir las pruebas necesarias para sustentar la posición fiscal.

Manejo Integrado de Bases de Datos

La información disponible en la Administración constituye un pilar fundamental para efectuar análisis de riesgo.

La integración de funciones facilitó el proceso de sumar y compatibilizar en las bases de datos la información provista por los propios administrados a la DGI, a la DGA y a la DGRSS, e integrarla a la suministrada por los agentes de información y por otros organismos.

Entre otros datos, la AFIP posee información con respecto a:

- Declaraciones y pagos impositivos
- Despachos de importación y exportación
- Declaraciones y pagos de la seguridad social
- Domicilios alternativos
- Datos proporcionados por los agentes de retención
- Inmuebles - provenientes de los catastros provinciales y de los registros de propiedad y de las operaciones realizadas por escribanos
- Automotores y transacciones de autos usados
- Aeronaves
- Embarcaciones
- Compras y consumos relevantes
- Operaciones financieras - apertura y cierre de cuentas, acreditaciones bancarias, operaciones realizadas con tarjetas de crédito y débito, giros desde y hacia el exterior, compra-venta de divisas -
- Operaciones bursátiles - compra-venta de títulos públicos y privados -
- Retenciones informadas y sufridas
- Declaraciones por precios de transferencia

Investigación y Detección de Ilícitos

La interacción de la gestión impositiva, aduanera y previsional encuentra una de sus principales manifestaciones al inicio del proceso de fiscalización.

Toda la información disponible en las bases de datos es analizada por las áreas que participan en tareas de investigación y de fiscalización con distintas

herramientas informáticas, entre las cuales cabe destacar por su versatilidad a la denominada “e-fisco”.

Esta herramienta asiste a los investigadores en la selección de los sujetos a fiscalizar, dado que permite conocer su perfil y categorizarlos según diversos criterios, tales como actividad económica, monto de ventas y volumen de compras. Los cruces de datos sistemáticos permiten detectar inconsistencias - generalmente de tipo impositivo y previsional - que dan lugar a las fiscalizaciones de oficina que se realizan en más de ciento cuarenta dependencias descentralizadas de la DGI.

Al respecto, cabe señalar que cuando la DGI lleva adelante una fiscalización, cualquiera sea su origen, se verifican conjuntamente los aspectos impositivos y los atinentes a la seguridad social (empleo no registrado, diferencias de salarios declarados, utilización indebida de regímenes promocionales de empleo, etc.).

Para la investigación de irregularidades en el ámbito aduanero se considera también información de otros organismos de seguridad, de otras aduanas y organismos de coordinación internacional.

Asimismo, dado que el seguimiento de importaciones y exportaciones específicas hacia y desde determinados países resulta un procedimiento adecuado para analizar e investigar las actividades comerciales sospechosas, la AFIP suscribió con el gobierno de los Estados Unidos un acuerdo para sumarse al programa de Transparencia Comercial e intercambiar información entre las aduanas de ambas naciones. La ejecución de este acuerdo permite a la AFIP orientar las investigaciones y los procedimientos de represión del fraude aduanero, incorporar a sus bases de datos la información obtenida e impulsar una mayor integración de la fiscalización sobre las operaciones de comercio exterior y las que se realizan en el mercado interno.

Uso Compartido de Datos Originados en Controles Realizados con Apoyo de Tecnología

El control físico de la mercadería que ingresa y egresa hacia o desde el territorio argentino es apoyado con herramientas que incorporan tecnología de última generación, tales como los dispositivos electrónicos de seguridad - DES - y los sistemas de inspección no intrusivos - escáneres -.

Por otra parte, en el ámbito impositivo se utilizan imágenes satelitales que una vez interpretadas brindan información de áreas productivas sobre establecimientos agrícolas, la extensión y superficie cultivada por tipo de cultivo. Más allá de las naturales ventajas que tiene la utilización de este tipo de tecnología aplicada al control, la información originada en los procedimientos en los cuales se aplica es integrada a las bases de datos de la AFIP y considerada en los procesos de administración del riesgo, con el fin de fortalecer la capacidad de detección de futuros fraudes.

Perfil de riesgo de los administrados

Además de las herramientas informáticas de investigación disponibles, recientemente se implementó el Sistema de Perfil de Riesgo – SIPER – que tiene como base conceptual la teoría del factor discriminante.

Mediante procesos informáticos se comparan comportamientos de sujetos comprendidos en conjuntos homogéneos - en los ámbitos impositivo, previsional y aduanero -, con el fin de reconocer a quienes se encuentran comprendidos en un rango próximo al estándar predefinido para el sector, los que poseen un comportamiento superior al estándar y aquellos que tienen un comportamiento inferior al mismo. Este último segmento es el que requiere una atención especial de la Administración.

Verificación de beneficios y trámites

La existencia de diversos regímenes que contemplan beneficios impositivos tales como el diferimiento total o parcial del IVA generado por operaciones de importación, la exención total o parcial del Impuesto a las Ganancias por exportaciones incluidas en regímenes de promoción y la eximición del pago a cuenta del IVA por introducción de bienes de capital, hace necesario que las áreas de gestión impositiva y aduanera trabajen en forma integrada.

A tal efecto, se desarrollaron procedimientos informáticos de intercambio de información de dos vías: (i) cuando la oficina impositiva tramita el beneficio y se requiere alguna acreditación del servicio aduanero (v.g. destinaciones definitivas de importación) y (ii) cuando la oficina de aduana encargada de la verificación documental de los despachos comprueba la situación fiscal del importador (v.g. vigencia del beneficio otorgado).

- **Impulso de reformas al marco normativo**

La integración de funciones permitió sumar las experiencias en la aplicación de la normativa existente en las áreas impositiva, aduanera y previsional y detectar oportunidades para su mejora.

En este sentido, desde el año 2004 se propiciaron una serie de reformas legislativas conocidas como “Plan Antievasión I” y “Plan Antievasión II”. El primero contuvo propuestas de carácter impositivo y de procedimiento tributario, en tanto que el segundo incluyó iniciativas referidas fundamentalmente al ámbito aduanero, de la seguridad social y otras complementarias de carácter tributario.

Los principales aspectos tratados en el “Plan Antievasión I” estuvieron referidos a: (i) la extensión de la responsabilidad solidaria a ciertos sujetos; (ii) la incorporación de nuevas presunciones a la Ley de Procedimiento Tributario; (iii) el otorgamiento al Poder Ejecutivo Nacional de la facultad para condicionar el cómputo de deducciones, créditos fiscales y (iv) la incorporación de la resistencia a la fiscalización como figura infraccional.

Los principales temas contemplados en el “Plan Antievasión II” estuvieron referidos a:

- En el ámbito aduanero: (i) la prohibición de operaciones de comercio exterior que involucren mercaderías falsificadas, (ii) la facilitación de la disposición o venta de mercaderías secuestradas por la Aduana, (iii) la redefinición de la base imponible en ciertas operaciones de comercio exterior, (iv) la limitación del momento hasta el cual puede rectificarse la declaración aduanera, (v) la optimización de la cobranza coactiva de las deudas aduaneras, (vi) la adecuación de la figura de contrabando menor

- y mayor penalización del contrabando punible judicialmente y (vii) la facultad de la AFIP para la constitución de garantías por medios electrónicos.
- En el ámbito de la seguridad social: (i) la revisión del régimen de trabajadores del servicio doméstico, (ii) el impulso de normativas que combaten el uso de figuras jurídicas destinadas a evadir el pago de los recursos de la seguridad social, (iii) la determinación de deuda sobre base presunta cuando el empleador no registre o declare a su personal, (iv) la implementación de un régimen sancionatorio aplicable a los agentes de retención y percepción de los recursos de la seguridad social, asimilables a los existentes en materia impositiva y (v) la reducción de los plazos procesales en materia de seguridad social.
 - En el ámbito impositivo: (i) el otorgamiento de facultades a la AFIP para proceder al secuestro preventivo y eventual comiso de mercaderías, (ii) la consideración de la dirección electrónica como domicilio fiscal, (iii) la determinación de un domicilio fiscal alternativo con plena validez a todos los efectos legales, (iv) la creación de la figura del “inspector fedatario” y (v) la puesta en marcha a nivel nacional de un sistema de registro unificado de personas jurídicas.

- **Servicios y facilitación**

El modelo de agencia única amplía las posibilidades de facilitar el vínculo con la sociedad y consecuentemente coadyuva al objetivo de lograr el cumplimiento en forma voluntaria.

Para lograr este objetivo, además de desarrollar las acciones de control, es imprescindible que se actúe con una decidida vocación de servicio público con el fin de facilitar, hasta donde sea posible, el cumplimiento de las obligaciones fiscales y reducir los costos fiscales indirectos.

Nuevo modelo de atención

En términos de atención al público se ha propiciado la adopción de un modelo de gestión orientado al ciudadano. El nuevo modelo de atención brinda al ciudadano la posibilidad de contar en forma gratuita con asesoramiento impositivo, previsional y aduanero, en oficinas con características adecuadas para brindar estos servicios.

Para ello se dispuso la refuncionalización de Agencias DGI y Aduanas, con el objeto de tener una mejor cobertura geográfica y lograr una distribución más equitativa de los contribuyentes. En este sentido se dividieron Agencias, se abrieron nuevas Aduanas y se trasladaron dependencias de menor nivel.

Por otra parte, se crearon nuevas unidades de atención denominadas centros de servicio, ubicadas en puntos estratégicos de la Ciudad de Buenos Aires y del interior del país, cuya función esencial es la información y la asistencia a los ciudadanos.

Atención telefónica

El desarrollo de la atención telefónica fue una línea de acción considerada clave, ya que al momento de la integración de los distintos organismos existían

múltiples centros de atención, con diferentes prestaciones, horarios, herramientas y líneas de acceso.

A partir del año 2002, la AFIP dispone de un Centro de Información Telefónico - CIT- único que responde consultas relacionadas con impuestos internos, comercio exterior y recursos de la seguridad social, así como también constituye la mesa de ayuda para consultas sobre el uso de los programas aplicativos que distribuye la AFIP para el cumplimiento de las obligaciones. Además, recibe reclamos o sugerencias ante la Defensoría del Contribuyente y del Usuario del Servicio Aduanero y facilita la verificación de la identidad de inspectores de la Dirección General Impositiva.

Se accede a través de líneas telefónicas de costo bajo y uniforme desde todo el país, brindando cobertura horaria de 8 a 20 hs. con cien teleoperadores, sistemas de información y de operación en línea y una estructura que permite responder un millón de llamadas y 250.000 correos electrónicos al año.

Tanto el CIT como algunas ayudas de la página web de AFIP son accesibles desde los teléfonos celulares. En el primer caso se puede acceder a todas las funcionalidades del CIT a un costo preferencial (*afip). En el segundo caso, se dispone de una versión resumida de la página web accesible con celulares con tecnología *wap*, en donde se pueden consultar, entre otras cuestiones, la condición tributaria de cualquier contribuyente y la identidad de los inspectores de la DGI.

Programa de defensoría

Se ha desarrollado el sistema unificado de gestión de reclamos y sugerencias denominado Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, a través del cual se reciben y canalizan las presentaciones realizadas por cualquier medio - presencial, telefónico o Internet - y de todos los ámbitos de actuación: impuestos internos, aduanas, seguridad social y/o administrativos.

A los fines de incrementar los servicios ofrecidos a usuarios específicos, se han intensificado los vínculos con entidades intermedias para la detección de inquietudes, como ser los consejos, colegios y cámaras profesionales, cuyas opiniones y sugerencias son atendidas especialmente por la AFIP.

Bases de conocimiento

Las administraciones tributarias en general y en particular aquellas que tienen integradas la administración tributaria, aduanera y provisional, tienen un alto capital en el conocimiento que generan a través de las normas reglamentarias y de los procedimientos asociados, cuya magnitud y complejidad dificultan que sean accesibles con facilidad por la ciudadanía.

Para democratizar el acceso a esta información, se está trabajando en:

- Digestos de normas: las normas principales, las modificatorias y complementarias han sido agrupadas en digestos temáticos que esquematizan la información y facilitan su comprensión.

- Textos ordenados: cuando un régimen sufre varios cambios, se emite una nueva norma que agrupa todas las modificaciones.
- Base de conocimiento: las preguntas frecuentes efectuadas sobre aspectos impositivos, aduaneros y previsionales, se publican en la página web de la AFIP con distintos criterios de ordenamiento para facilitar su búsqueda.
- Manuales simples: para regímenes con alcance masivo se han desarrollado manuales en lenguaje coloquial que procuran ilustrar a los ciudadanos y favorecer el cumplimiento.

- **Gobierno electrónico como palanca para integrar la gestión**

La irrupción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en las últimas décadas generó un notable impacto en la relación gobierno-sociedad, dado que posibilita ofrecer mejores servicios al ciudadano, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, facilitar trámites y reducir sus costos, generar nuevos espacios de participación y propiciar la integración de la producción nacional al mercado global.

La integración de la administración de los tributos proporcionó un escenario propicio para aplicar este concepto de una manera más amplia y una oportunidad para demostrar que es posible dar mayor sentido de unicidad a la gestión pública.

Mecanismos de autenticación unificados

Para facilitar a los ciudadanos y empresas la realización de transacciones a través de Internet, se generaron mecanismos de autenticación que les permite ejecutarlas en un entorno confiable de acuerdo a niveles de confiabilidad diferenciados, en función de los riesgos inherentes a cada transacción.

Se establecieron procedimientos para otorgar “claves fiscales” que habilitan a sus propietarios a acceder a una serie de aplicaciones que suponen un salto cualitativo en términos de los servicios ofrecidos a los contribuyentes, usuarios aduaneros y de los recursos de la seguridad social. Hasta la actualidad se han otorgado más de cuatro millones de claves fiscales.

Recientemente el Gobierno Nacional promulgó el régimen de firma electrónica, habiéndose designado a la AFIP como autoridad certificante. Esta nueva capacidad del organismo permitirá seguir ampliando y mejorando los alcances y confiabilidad de las transacciones a través de la web.

Mostrador virtual

El grado de interactividad con el ciudadano se ha elevado considerablemente a través de una serie de aplicaciones que buscan facilitar las transacciones entre el fisco y los contribuyentes.

Se ha avanzado decididamente en el desarrollo del "Mostrador virtual", que ofrece al ciudadano la posibilidad de realizar una cantidad de operaciones por Internet, que antes sí o sí debía efectuar en persona ante las oficinas de los organismos impositivo, aduanero o previsional. Hoy, a través de instrumentos sencillos, accesibles y transparentes los interesados pueden llevar a cabo

operaciones, ejerciendo el control del avance de cada trámite. Entre ellos pueden mencionarse:

- El servicio "Mis Facilidades" ofrece a los contribuyentes y usuarios aduaneros información en línea sobre todo tipo de deudas y la posibilidad de regularizarlas a través de un plan de pagos automático. Entre sus principales funcionalidades figura una herramienta de "simulación" que permite elegir el plan más conveniente para cada contribuyente.
- "Mis Operaciones Aduaneras" permite a los operadores aduaneros acceder a través del Sistema María (SIM) vía Internet a información relacionada con sus trámites, permitiéndoles una programación más ajustada de los aspectos logísticos, para reducir los costos de distribución y almacenaje.
- La herramienta "Mis Aportes" permite a los trabajadores en relación de dependencia verificar las declaraciones de sus empleadores, constatando los montos y destinos de los pagos en concepto de aportes y contribuciones a la seguridad social.

Ventanilla única

La AFIP está desarrollando un programa de "Ventanilla Unica" que ofrecerá a los ciudadanos la posibilidad de resolver en un solo punto la realización de trámites que antes debía encarar en forma independiente ante distintos organismos. Un ejemplo elocuente de esta modalidad es el programa "Mi Simplificación", que permite a los empleadores registrar a través de un único trámite en Internet a sus trabajadores ante los distintos organismos de la seguridad social, responsables de la salud, jubilación, riesgos de trabajo, etc.

El programa constituye la única fuente de datos de la seguridad social y permite acceder en tiempo real a datos confiables y consolidados de los empleadores, los trabajadores y sus grupos familiares. Este procedimiento no solo supone una simplificación registral para el empleador, sino que también permite intensificar las labores de inteligencia fiscal al propiciar una mayor concentración de los datos relativos a las relaciones laborales.

En el desarrollo particular de este proyecto intervienen, además de la AFIP que tiene a su cargo las tareas de recaudación y control, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, la Administración Nacional de la Seguridad Social, la Superintendencia de Servicios de Salud y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Disminución de la brecha digital

Para promover el uso masivo de las tecnologías de la información por nuevos sectores de la sociedad es necesario reducir la brecha digital que presentan personas, empresas y comunidades que tienen menos posibilidades de acceder a ellas.

Entre las actividades tendientes a reducir la brecha digital, la AFIP está realizando convenios con locales de conexión a Internet - locutorios y telecentros - para posibilitar el acceso gratuito a los servicios de la Administración, la

provisión de Internet gratuita por línea telefónica, conectividad en lugares remotos, etc.

4.2.2 El Desarrollo Organizacional

- **Tecnología informática**

Teniendo en cuenta las asimetrías, diversidad de arquitecturas y plataformas de procesamiento que existían en los centros de cómputos y unidades de procesamiento descentralizadas que abastecían de servicios informáticos a las áreas impositiva, aduanera y previsional antes de la fusión, se establecieron criterios tendientes a uniformar las metodologías y herramientas utilizadas.

Se diseñó una arquitectura de sistemas homogénea y controlable para todos los sistemas de la organización que facilitara el desarrollo de nuevos servicios. La integración de bases de datos en tiempo real se incorporó como requisito de desarrollo para los nuevos sistemas. Para ello, se implementó un estándar de “*web service*” que permite la prestación de servicios “servidor-servidor” por medio de una única tecnología y se establecieron procedimientos comunes para la autenticación y autorización de usuarios externos e internos.

La infraestructura de procesamiento se fortaleció de manera significativa. Se incorporaron nuevos computadores centrales, se amplió la capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos, se incorporaron servidores de granja, miles de PC y *notebooks*.

Las telecomunicaciones acompañaron este crecimiento con nuevas redes y sistemas de microondas para resguardos aduaneros ubicados en lugares poco accesibles.

Para albergar esta infraestructura informática se construyó un nuevo Centro de Cómputos, dotado de innovadores sistemas de seguridad física y lógica, así como de modernos elementos de apoyo (motogeneradores, UPS, etc.) y de detección y resolución de problemas.

En atención a la cantidad y sensibilidad de la información del organismo, se potenciaron al máximo posible las prácticas de seguridad informática con nuevos procedimientos, equipos y *software* específicos, además de efectuarse un monitoreo permanente ante eventuales ataques de *hackers*.

- **Recursos humanos**

El eje humano es siempre el más complejo en los cambios organizacionales. El proceso de integración de la Administración Tributaria no escapa a esta regla general y los avances logrados han sido el producto de un gran esfuerzo de adaptación.

Con el horizonte puesto en la integración cultural de los organismos que conforman la AFIP y en el desarrollo de sus recursos humanos, se fueron abordando progresivamente los focos contemplados en la agenda de temas prioritarios.

A continuación se detallan las principales acciones realizadas y las que se encuentran en curso de implementación.

- Se conformó un área con incumbencia específica en administración de personal, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, que brinda servicios homogéneos en forma indistinta a las dependencias aduaneras, impositivas, de la seguridad social y centrales.
- Se desarrolló un Catálogo de Puestos actualizado y comprensivo de todas las funciones de AFIP y un modelo de Gestión por Competencias que facilita la adaptación persona – puesto de trabajo.
- Se reformularon los procedimientos que se venían utilizando para el reclutamiento, selección e incorporación de personal, con el fin de considerar más ajustadamente las competencias a ser cubiertas y las características del personal a incorporar. Se han establecido etapas en la relación contractual que permiten una mejor evaluación del personal antes de su incorporación definitiva a la planta de la organización.
- Se han establecido para el personal de los tres organismos esquemas similares de evaluación de desempeño, concursos e incentivos; algunos de los cuales se encuentran en revisión para optimizar su funcionamiento.
- Se ha licitado y se encuentra en etapa de implantación una plataforma educativa “Campus Virtual de Conocimiento”, lo que permitirá mayor cobertura temática, geográfica y de cantidad de participantes, a través de la incorporación de la metodología de *e-learning*.
- La formación gerencial ha sido prioridad desde la conformación de la AFIP, por el valor crítico que representa en la constitución de una identidad de conducción. En el último año se ha llevado a cabo una formación intensiva a todas las jefaturas superiores e intermedias.
- Se cuenta con un modelo de desarrollo del capital humano que permite la identificación y posterior desarrollo del personal con potencial de crecimiento en la organización. Se ha establecido un Plan Anual de Becas para estudios de postgrado que impulsará la formación de excelencia en todas las temáticas de incumbencia del organismo.
- Se implementó el Sistema de Administración de Recursos Humanos - SARHA - que unificó los procedimientos de administración del personal.
- Se han establecido nuevos canales y formatos de comunicación interna, como por ejemplo la publicación de un boletín mensual de recursos humanos, la implantación de encuestas periódicas del clima organizacional y la realización de *focus groups* para el relevamiento de opinión sobre temas específicos.

La Aduana y la DGI contaban al momento de la fusión con sindicatos y convenios colectivos diferentes, que presentaban particularidades que atendían las características de los organismos. Si bien muchos institutos normativos eran similares, otros exigían adaptaciones para homogeneizar las condiciones laborales y permitir la movilidad interna. Durante estos años se han asimilado, mediante acuerdos puntuales, los institutos que requerían tratamiento preferencial.

En la actualidad, las relaciones laborales se encuentran normalizadas, se han acordado acciones para reestablecer la carrera del personal durante varios años congelada y se encuentran en discusión paritaria los convenios colectivos de trabajo, con el objeto de lograr una renovación convencional que contemple las

nuevas necesidades de la organización y que logre hacer más uniformes cuestiones de relevancia, como ser las relativas al escalafón, la carrera administrativa y las remuneraciones.

- **Fortalecimiento institucional**

Además de los esfuerzos efectuados para cumplir con su misión, la AFIP debió gestar su propia identidad institucional a nivel nacional y trabajar para profundizar la relación con organismos gubernamentales, entidades públicas y privadas y con la comunidad internacional que venían impulsando los organismos fusionados.

Entre las líneas de acción desarrolladas se pueden enunciar las siguientes:

Identidad institucional única

El proceso de integración en un único organismo amplió las capacidades de la Administración, tanto en términos de servicios como de control. Pero para mejorar el contexto en el cual la Administración desarrollaba su labor, las nuevas potencialidades del organismo unificado debían ser percibidas por el conjunto de la sociedad.

La comunidad debía conocer que se estaba gestando una nueva organización con una renovada vocación de servicio y capaz de hacer cumplir la ley en todo el territorio nacional.

La refuncionalización de áreas de atención al público, la posibilidad de realizar trámites y de recibir información a través de una única página *web* y la gradual simplificación operativa derivada de la cooperación estrecha entre las unidades que conforman la AFIP, fue perfilando una nueva pauta de vinculación con la comunidad, a la vez que se instalaba la idea de una única administración tributaria.

Esta pauta incluye, por supuesto, la idea de una administración cercana al ciudadano, comprometida con la calidad de los servicios ofrecidos, pero también se basa en la idea de una organización fuerte, que genera percepción de riesgo en sus administrados, quienes saben del gran potencial de recursos que la administración puede emplear para controlar el correcto cumplimiento de la ley y la prevención de delitos fiscales.

Paralelamente se realizaron campañas tendientes a la concientización tributaria en general y con contenidos específicos para el combate al contrabando, emisión de facturas y denuncia del trabajo informal, así como intervenciones puntuales para comunicar a la comunidad la nueva oferta de servicios que aportaban las innovaciones introducidas en la Administración.

Alianzas con otros organismos

Atendiendo la necesidad de promover mecanismos de naturaleza cooperativa alineados con los fines de la Administración, se impulsó la interacción con otros organismos nacionales, provinciales y municipales, con el objetivo de intercambiar información mutuamente relevante, aumentar la percepción de riesgo, luchar integralmente contra el incumplimiento y desarrollar programas de

educación tributaria, así como para lograr una reducción de los costos inherentes a las tareas de recaudación.

La incorporación de la Clave Única de Identificación Tributaria a los registros tributarios, inmobiliarios y catastrales, y la homogeneización del esquema recaudatorio son dos de los aspectos básicos que se fomentan por medio de acuerdos y convenios.

Como parte del esquema cooperativo adoptado, los productos tecnológicos desarrollados por la AFIP se han puesto a disposición de los organismos que los requieran. Entre ellos puede citarse: (i) el sistema de captación de declaraciones y pagos, (ii) el sistema para la gestión y administración de los recursos humanos, (iii) el sistema de gestión de oficios judiciales y traba de embargo por Internet y (iv) el sistema único informático para la gestión judicial.

El impulso de una Red Federal de Administraciones Tributarias a nivel nacional resulta importante para canalizar las iniciativas de mejora que se generan en los organismos nacionales, provinciales y municipales. Adicionalmente, la AFIP se encuentra facultada para asignar recursos a aquellos programas de ejecución compartida que sean compatibles con los fines del organismo.

Por otra parte, se diseñaron políticas proactivas para favorecer la aceptación social de los tributos y se lanzaron campañas específicas contra la economía informal y el trabajo no registrado.

Cooperación internacional

Las acciones de naturaleza cooperativa deben necesariamente extenderse al ámbito internacional. La disminución del poder tributario efectivo de los países como consecuencia de la globalización económica conlleva a la necesidad de fortalecer los mecanismos de asistencia entre los organismos tributarios, aduaneros y de la seguridad social de los distintos países para reducir los efectos negativos del contexto.

Con este objetivo, se han concretado convenios para evitar la doble imposición internacional, acuerdos de cooperación administrativa y tratados de asistencia mutua en materia judicial. El sentido de los mismos es establecer mecanismos de asistencia para la prevención de la evasión, la elusión, el fraude y demás ilícitos impositivos y aduaneros.

Entre los convenios acordados para evitar la doble imposición cabe mencionar los celebrados con Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Asimismo, la AFIP ha llegado a entendimientos directos para el intercambio de información con las administraciones tributarias de España, Brasil, Chile y Perú, sin necesidad de dar intervención a las áreas de relaciones exteriores respectivas. Además resulta relevante mencionar los recientes acuerdos con Estados Unidos en el marco del programa de transparencia comercial (*Trade Transparency Units – TTU*) y de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores.

Por otra parte, la administración tributaria argentina participa activamente en conferencias, talleres y demás foros relativos a la gestión de recursos

impositivos, aduaneros y de la seguridad social organizados por los organismos internacionales, como el CIAT, la OCDE, la OMA o la OISS.

Dichas interrelaciones han permitido acceder a valiosa información y han facilitado un provechoso intercambio de experiencias, consolidando los vínculos internacionales de la Administración y preparándola para responder mejor a los desafíos provenientes del medioambiente internacional en épocas de creciente interdependencia y globalización.

4.2.3 La AFIP y la Sociedad

- **Cultura tributaria**

La AFIP entiende que para mejorar las metas fiscales a corto plazo y favorecer la sustentabilidad fiscal a mediano y largo plazo hay que realizar un trabajo de base que fomente la motivación del ciudadano por cumplir con sus obligaciones fiscales. Para ello se impulsan acciones vinculadas con la educación de la ciudadanía, que apuntan a generar esta conciencia individual y colectiva y se profundizan líneas de análisis específicas en un ámbito académico que buscan incorporar diagnósticos más ajustados para orientar el proceso de toma de decisión institucional.

Dado que la instrucción pública está mayoritariamente a cargo de las provincias, los programas de educación tributaria se instrumentan a través de convenios con las mismas, lo que permite capacitar a docentes y alumnos con contenidos especialmente desarrollados. A su vez, se ha avanzado en experiencias educativas a través de talleres y seminarios con alumnos secundarios y universitarios.

El desarrollo del contenido de los cursos fue encargado a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, en cuyo ámbito se cursa la carrera de Licenciatura en Ciencias de la Educación y cuenta con un servicio de consultoría de reconocida solvencia técnica.

La Universidad no solo redactó el material didáctico destinado al Nivel Polimodal para las áreas de Formación Ética y Ciudadana, Economía, Historia y Geografía, sino que se transformó en una instancia de evaluación externa, analizando los dispositivos y el impacto del programa de capacitación docente, por cuyos cursos pasaron cerca de diez mil educadores de todo el país.

Complementariamente, a través de propuestas educativas no formales desarrolladas en las distintas provincias se promueven los valores que sustentan la cultura tributaria. Las actividades incluyen juegos polideportivos no competitivos, concursos de dramaturgia, puesta en escena de obras teatrales, stands en espacios lúdicos tales como el Museo de los Niños y divulgación en programas televisivos y a través de publicaciones gráficas.

Dada su gran aceptación entre los más jóvenes, amerita especial mención el Programa “Los Valores en Juego” en el que participan niños de escuelas primarias que realizan actividades multidisciplinarias dirigidas por referentes deportivos de reconocida trayectoria.

Por otra parte, el Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social – creado como órgano desconcentrado de la Administración Tributaria - realiza investigaciones y estudios en materia de administración tributaria, aduanera y de la seguridad social, y en su relación con los temas económicos y sociales que influyen en el accionar de la Administración Tributaria.

Otro de sus objetivos principales es contribuir a la formación profesional y la especialización técnica del personal perteneciente a la AFIP y de otras administraciones tributarias, a través del intercambio de experiencias en las conferencias y seminarios que organiza el Instituto, y de la capacitación directa a través de becas y pasantías para la realización de estudios e investigaciones.

- **Inclusión social**

La integración de la administración de los recursos de la seguridad social a la gestión impositiva y aduanera introdujo nuevas dimensiones de análisis, que hicieron repensar las formas de vinculación con la sociedad.

Más allá del interés recaudatorio, existe un conjunto de ciudadanos que actúan en la informalidad o a los que les cuesta mantenerse en la formalidad, que deben ser ayudados para que puedan insertarse adecuadamente en la sociedad y acceder a los servicios que brinda el Estado.

Para lograrlo, la AFIP ha realizado una serie de acciones que permiten seguir avanzando hacia un proceso de mayor inclusión social. Entre las más relevantes se puede incluir la elaboración del plan para pequeños contribuyentes, “Monotributo”, que tiene como objetivo básico incentivar el cumplimiento y facilitar el pago. Esto ha permitido que más de un millón de contribuyentes accedan a servicios de salud y al sistema jubilatorio.

Asimismo, se han diseñado estrategias específicas para favorecer la inclusión, como ser el proyecto para promover el trabajo en blanco en el sector del empleo doméstico, tradicionalmente muy desprotegido. A través de su incorporación a la red formal de protección social, estos trabajadores acceden a los servicios de salud pudiendo elegir libremente su obra social, reciben cobertura previsional y por invalidez. A su vez, se ha incentivado al dador de trabajo para que se incorpore al régimen formal.

El empadronamiento de empleados domésticos entre enero del 2005, cuando comenzó la discusión pública del nuevo régimen, y septiembre del 2006 se incrementó un 310%.

- **Administración transparente**

La AFIP ha adoptado como política activa la promoción del respeto por los valores éticos a través del desarrollo de sus acciones y relaciones con la sociedad en la cual está inserta, así como del máximo resguardo de la información amparada por el secreto fiscal.

Los comportamientos deseables del personal quedaron plasmados en “El Código de Ética” de la AFIP, aprobado en el año 2001, que también recepta otras normas de nivel superior, como la Ley de Ética Pública y el Código de Ética de la Función Pública. Desde entonces, los agentes que ingresan a la AFIP

reciben como parte de las actividades de inducción un curso de Ética de la Función que tiene, entre sus contenidos, un análisis del Código de Ética.

Adicionalmente, en el año 2006 se ha suscripto un convenio con la Oficina Anticorrupción, en el cual se acuerda diseñar programas de cooperación, asistencia técnica y capacitación vinculadas con la transparencia y control en la gestión administrativa, parte del cual se efectuará bajo la modalidad *e-learning*.

Profundización de mecanismos de control

La metodología de control interno que se aplica para la Administración Federal de Ingresos Públicos surge de la ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público, quedando bajo el control de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y de las Unidades de Auditoría Interna.

Como complemento del sistema de control interno, la ley establece el marco del sistema de control externo, que está a cargo del Poder Legislativo, teniendo como órgano rector a la Auditoría General de la Nación.

A los efectos de reforzar el ambiente de control, en el año 2005 la AFIP suscribió un compromiso con la Sindicatura General de la Nación para implementar acciones concretas tendientes al fortalecimiento del sistema de control interno.

Rendición de cuentas

Más allá de los esquemas de control formales que impone la ley, la AFIP ha adoptado una serie de medidas como parte de su política de rendir cuentas a la sociedad.

Anualmente se publican informes en los que la AFIP da a conocer datos importantes de gestión. Entre ellos, el “AFIP Rinde cuentas” y la “Memoria y Balance” son publicadas como parte del compromiso de la Administración con la sociedad, en el entendimiento de que poner a su disposición más información que coadyuve a un mejor conocimiento de lo que hace y planea realizar la Administración, genera condiciones para promover una ciudadanía más responsable y activa.

Asimismo, en su página *web* el organismo publica, entre otras cuestiones, el presupuesto para el año en curso, el Plan de Gestión, el estado de las compras y licitaciones tanto del área central como de sus unidades descentralizadas y los acuerdos que ha suscripto la AFIP con distintos organismos.

5. REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo se ha pretendido describir el camino recorrido por la Argentina hacia la adopción de un modelo de administración tributaria en el que confluye la administración de los recursos impositivos, aduaneros y de la seguridad social.

La aplicación del modelo de agencia única en la Argentina ha resultado beneficiosa, en tanto que ha generado sinergias positivas entre los organismos integrantes.

No obstante ello, queda aún un extenso camino que recorrer para mejorar el funcionamiento del modelo adoptado. Temas vinculados con las relaciones laborales, el concepto de “ventanilla única”, la armonización de criterios para la aplicación de instrumentos de control y los regímenes sancionatorios son solo algunos sobre los que la AFIP debe continuar trabajando.

Más allá de lo señalado, en términos generales la capacidad de control del organismo se ha visto potenciada a través del diseño de intervenciones coordinadas y/o conjuntas, y el vínculo con el ciudadano se ha fortalecido. En particular, se han mejorado los procesos vinculados a las funciones sustantivas de registro, recaudación, cobranza, control, fiscalización y aquellos relacionados con servicios ofrecidos a los administrados.

El nivel de desarrollo que hoy se le reconoce a la AFIP no sería posible si la Administración no hubiese tenido a disposición los recursos para implementar los importantes cambios requeridos y no hubiese alcanzado los altos niveles de aplicación de tecnología de la información registrados en los últimos años.

Si bien desde el punto de vista de la gestión operativa, a partir de las sinergias y esfuerzos mancomunados de la DGI, la DGA y la DGRSS, el organismo resultante fortaleció sus capacidades, existen algunos aspectos relacionados con el proceso de integración, sobre los que la experiencia indica que se debe prestar particular atención:

Respetar la diversidad de culturas y especificidad de funciones

Para que la integración sea provechosa, no se debe perder de vista que los organismos que pasan a conformar la agencia única poseen una naturaleza propia, siendo entidades con funciones y características diversas, aunque complementarias para la labor fiscal. Asimismo, el respeto por las identidades y culturas diferentes derivadas de su conformación histórica particular - las Aduanas, en especial en América Latina, son anteriores a las organizaciones nacionales - juega un rol fundamental a la hora de consolidar el nuevo organismo.

Identificar los procesos cuya integración agrega valor a la organización

La gestión de los tributos internos, de aduanas y de la contribución social tiene alcances y particularidades que las diferencian, por lo cual solo es posible integrar aquellos procesos que por sus características pueden ser compartidos por distintas áreas de negocio. No obstante, los procesos que se integren deben respetar las cuestiones específicas de cada ámbito.

Planificar la transición

Resulta deseable planificar adecuadamente las medidas a tomar durante la integración para minimizar eventuales errores de diseño y de implementación de la nueva entidad. El proceso de diseño estructural no está exento de dificultades debido a las particulares circunstancias que se producen cuando deben modificarse y/o unificarse dependencias, cargos y tareas. La adopción de una estructura transitoria puede resultar útil para asegurar la gestión de los organismos mientras se desarrolla la transición.

Contar con una política de comunicación interna y externa efectiva

A fin de minimizar el temor y la incertidumbre natural que todo proceso de cambio conlleva, se debe procurar tener una política de comunicación clara con respecto a los objetivos perseguidos y a los mecanismos a emplear. Se debe intentar que el proceso no sea entendido como la “absorción” de un organismo por parte de otro para minimizar los temores a la eliminación de cargos y tareas y pérdida de derechos adquiridos. Por ello, resulta crucial comunicar claramente la “integración” de instituciones, en la que se debe asegurar el respeto por las distintas identidades. Asimismo, es importante que se perciba que como resultado de estos esfuerzos los organismos se encuentran en niveles de gestión superiores a los que tenían cuando actuaban separadamente.

Disponer de recursos adecuados

Además de desarrollar los procesos habituales para cumplir con sus funciones, los organismos deben realizar esfuerzos adicionales para integrar sus procesos y desarrollar nuevos mecanismos de cooperación. De ahí que resulte importante dotar de flexibilidad administrativa a la institución para superar los problemas que debe enfrentar cotidianamente y los que se deriven del proceso de fusión.

Considerar las relaciones laborales

Tender a homogeneizar las condiciones laborales y favorecer la movilidad interna resulta importante a la hora de definir y poner en marcha las estrategias de integración. El desarrollo de iniciativas en materia de recursos humanos está estrechamente ligado a la existencia de sindicatos y convenios colectivos específicos diferentes en los organismos fusionados.

Por último, cabe señalar que la cooperación entre las tres Direcciones Generales ha permitido a la AFIP ser más eficiente en la ejecución de su misión, aumentando la productividad y la calidad de servicio brindado a la comunidad, gracias a la programación y ejecución conjunta de acciones de control y facilitación.

Como consecuencia de ello, la sociedad ha empezado a percibir la presencia de una organización más homogénea, unificada y fuerte, con capacidad para detectar y perseguir el incumplimiento fiscal.

El actual ciclo expansivo de la economía argentina, el aumento de la percepción de riesgo en la sociedad, los nuevos servicios, la mayor cercanía a la comunidad y los incipientes impactos de las acciones para formar la conciencia tributaria están confluendo para elevar el nivel medio de cumplimiento voluntario. Se espera que los proyectos e iniciativas en ejecución generen un círculo virtuoso que permita consolidar en los próximos años el camino de modernización emprendido.

INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS INTERNOS, DE ADUANAS Y DE LA CONTRIBUCIÓN SOCIAL

Laura Calderón

Superintendente Nacional Tributaria
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
(Perú)

SUMARIO: Introducción. –I. Cooperación y coordinación con la Seguridad Social. 1.1 Antecedentes. 1.2 El desarrollo del Convenio: Principales acciones. 1.3 Dificultades enfrentadas para la consolidación de este proceso. –II. La fusión de tributos internos con aduanas. 2.1 Antecedentes. 2.2 Proceso de fusión: Principales acciones. 2.3 Dificultades enfrentadas para la consolidación de este proceso. –III. Logros Obtenidos. 3.1 Los logros de la cooperación y coordinación con EsSalud-ONP. 3.2 Los logros de la fusión con Aduanas. –IV. Conclusiones y desafíos para el futuro.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, el poder tributario se ejerce en tres niveles de gobierno: el Gobierno Nacional (específicamente el Poder Legislativo y Ejecutivo), los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. En el caso de estos últimos, el ejercicio de dicho poder está restringido por la Constitución Política, no sólo en cuanto a su ámbito geográfico, sino también porque solo pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerarlas, dentro de su jurisdicción, con los límites que señala la Ley.

Nuestro Sistema Tributario Nacional se encuentra conformado por el Código Tributario y los tributos establecidos en las normas correspondientes, que pueden ser creados para otorgar recursos para el cumplimiento de los fines del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Locales u otros fines. Cabe señalar que todavía no se han creado en el Perú tributos destinados a los Gobiernos Regionales.

Haciendo una breve revisión de los tributos que conforman nuestro Sistema Tributario, podemos mencionar que los tributos correspondientes al Gobierno Nacional gravan las diferentes expresiones de riqueza, en el caso del Impuesto a la Renta; el consumo, en el caso del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo; el patrimonio, en el caso del Impuesto Extraordinario a los Activos Netos; el comercio exterior (concretamente las importaciones), en el caso de los derechos arancelarios; las transacciones financieras, como lo es el Impuesto a las Transacciones Financieras, entre otros. Asimismo, forma parte del Sistema Tributario Nacional el Nuevo Régimen Único Simplificado, el cual constituye un régimen impositivo promocional destinado a los pequeños contribuyentes.

Con relación a los tributos correspondientes a los Gobiernos Locales, podemos encontrar, entre otros: el Impuesto Predial, el Impuesto al Patrimonio Vehicular, el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo y el Impuesto a la Alcabala.

Por su parte, existen en el Perú tributos creados para fines específicos, los cuales son conocidos como contribuciones parafiscales. Entre estos encontramos a las contribuciones de seguridad social, como son las aportaciones al Seguro Social de Salud (EsSalud), a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional.

Finalmente, otras contribuciones existentes son la Contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial – SENATI y la Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción – SENCICO.

Con relación al ámbito de competencia que tiene la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, hasta fines de la década pasada estuvo restringido a la administración de los tributos internos que constituyen ingresos del Tesoro Público. No obstante, a partir de 1999 se empezó a gestar un cambio que a la fecha ha implicado ampliar dicho ámbito de competencia.

Teniendo como marco el proceso de modernización en que se encuentra inmerso el Estado peruano, según el cual la nueva gestión pública se orienta al servicio del ciudadano, a la mejora de los servicios prestados, al aumento de la productividad de los recursos del Estado, evitando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades, en 1999 se suscribieron diversos convenios con el EsSalud y la ONP a fin de efectuar la recaudación y el control integral de las aportaciones que constituyen ingresos de dichas Instituciones Públicas, así como de algunos ingresos que tienen carácter no tributario. Ello implicó la transferencia a un tercero, en este caso la SUNAT, de los procesos que, como son la recaudación y administración de sus aportes, no formaban parte de la función principal de la referidas Instituciones, permitiendo a cada una de ellas dedicar sus esfuerzos a la realización de las actividades que son propias a sus fines: atención en salud y administración de fondos previsionales, respectivamente.

Por su parte, la SUNAT contaría con información adicional que le ayudaría para consolidar su Base de Datos Nacional, así como lograría integrar los tributos que gravan las remuneraciones permitiendo simplificar los procedimientos y obligaciones que tienen los empleadores, así como reducir los niveles de evasión y elusión, generando por ende el incremento de la recaudación.

Posteriormente, en el año 2000, una vez que se habían implementado los referidos convenios y se estaban logrando los objetivos propuestos, mediante Ley emitida por el Congreso de la República, se encargó definitivamente a la SUNAT la administración de las aportaciones tributarias correspondientes a las citadas instituciones. Asimismo, dicha ley señaló que la SUNAT podría ejercer facultades de administración respecto de otras obligaciones no tributarias del EsSalud y la ONP, de acuerdo con lo que se establezca en los convenios interinstitucionales correspondientes.

Por otro lado, durante 2002 el Gobierno dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas – ADUANAS, con la SUNAT, siendo ésta

última la entidad absorbente, debido a que se determinó que existía una concordancia sustancial entre las funciones, atribuciones y organización de ADUANAS y la SUNAT, lo cual hacía factible la integración de sus actividades.

Desde entonces, se viene consolidando en el Perú la recaudación de los tributos internos y de comercio exterior en una sola institución, con el fin de evitar la duplicidad y superposición de competencias, atribuciones y funciones, así como para obtener mayores niveles de productividad en el uso de los recursos estatales.

De otro lado, podemos mencionar también que desde 2004 se ha establecido que corresponde a la SUNAT la fiscalización y recaudación del Impuesto a las Embarcaciones de Recreo que, como ya se ha señalado, constituye un tributo municipal de carácter patrimonial. En la misma línea, mediante diversas normas se ha encargado a la SUNAT la recaudación y fiscalización de las Regalías Mineras, prestación administrativa de carácter no tributario que deben pagar las empresas mineras y que constituye un ingreso destinado a las universidades, Gobiernos Locales y Regionales del área donde tales empresas desarrollan sus actividades.

En tal sentido, en el Perú se viene dando una marcada tendencia a centralizar en una sola entidad la recaudación de distintos tributos o ingresos del Estado, no circunscribiéndola solo a los tributos internos del Gobierno Nacional. Las externalidades positivas y los beneficios de esta política para el trabajo de la SUNAT y el mismo incremento de los recursos del Estado, son aspectos que precisamente abordaremos en los tres capítulos siguientes, refiriéndonos concretamente a los vínculos que hemos establecido con la contribución social y con Aduanas.

En el primer capítulo, nos ocupamos de la participación de la SUNAT en la recaudación y control de las aportaciones al EsSalud y la ONP, subrayando las principales acciones implementadas y las dificultades enfrentadas para la consolidación de este proceso. En el segundo capítulo, se analiza la fusión con Aduanas, las principales acciones implementadas y las dificultades enfrentadas para su consolidación. En el tercer capítulo, abordamos los principales logros obtenidos en los vínculos establecidos con estas instituciones. Finalmente, señalamos las principales conclusiones del tema bajo análisis, así como los desafíos que tenemos por delante.

I. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Antecedentes

Durante la década de los noventa, se implementó en el Perú la reforma en materia de Seguridad Social. En diciembre de 1992, se crea el Sistema Privado de Pensiones (SPP), lo que permitió a los trabajadores dependientes de las instituciones públicas y privadas elegir entre dicho sistema o mantenerse en el régimen público, denominado Sistema Nacional de Pensiones (SNP), ambos excluyentes.

Hasta antes de esa fecha, los trabajadores dependientes eran asegurados obligatorios del SNP, administrado primero por el Instituto Peruano de Seguridad

Social (IPSS) y luego por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) desde su creación en julio de 1994. Por su parte, los fondos de pensiones del SPP pasaron a ser administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

Asimismo, en 1997 se promulga la reforma de la Seguridad Social en Salud, que permitió la creación de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), entidades privadas que brindan prestaciones simples de salud a los trabajadores dependientes en complementariedad con el sistema público. Sin embargo, los servicios de atención compleja siguen siendo brindados en exclusividad por este último.

En el diagrama adjunto se puede observar la estructura actual del Sistema de Seguridad Social en el Perú, con sus dos grandes componentes: el Sistema de Pensiones y el Sistema de Salud.



Hasta 1999, el Seguro Social de Salud (EsSalud) -creado en enero de 1999 sobre la base del IPSS- administró la recaudación y fiscalización de las aportaciones a la seguridad social en salud y al Sistema Nacional de Pensiones, en este último caso por encargo de la ONP. A partir de mediados de ese año, la SUNAT pasa a encargarse -mediante la firma de convenios específicos- de la recaudación y control de dichas aportaciones.

1.2. El Desarrollo del Convenio: Principales Acciones

El convenio suscrito entre la SUNAT y EsSalud - ONP, se sustenta en el convencimiento por parte del Estado peruano de que cada institución pública debe realizar su actividad principal y transferir a un tercero los procesos que no son claves para su negocio. En este contexto, el 11 de agosto de 1998, se suscribió un convenio marco entre la SUNAT y la ONP para un servicio integral de recaudación y control de las aportaciones administradas por la ONP, asumiendo la SUNAT los procesos de recaudación, cobranza, fiscalización y reclamaciones. Para tal efecto, en junio y noviembre de 1999 se firmaron dos convenios específicos.

De otro lado, el 24 de febrero de 1999, EsSalud y SUNAT suscribieron un convenio marco para que esta última brinde a la primera el servicio integral de

recaudación y control de las aportaciones de carácter obligatorio administradas por el EsSalud. Para tal efecto, en junio y octubre de ese mismo año se firmaron tres convenios específicos.

En este contexto, el 30 de julio de 2000 se publicó la Ley N° 27334, que amplió las funciones de la SUNAT, encargándole definitivamente la administración de las aportaciones correspondientes al EsSalud y a la ONP. Los procesos operativos vinculados a estas últimas que han quedado bajo la responsabilidad de la SUNAT son los siguientes: orientación, registro, declaración y pago, acreditación, liquidación de la deuda, fiscalización, reclamos, devoluciones y cobranza.

Para el cumplimiento de estas nuevas funciones, la SUNAT ha venido implementado diversas acciones entre las que deben destacarse las orientadas a la recaudación, fiscalización, desarrollo tecnológico y servicios al contribuyente.

Recaudación y Acreditación

La SUNAT, al asumir la administración de las contribuciones de seguridad social, tuvo que adoptar algunas medidas para asegurar una adecuada declaración y pago de las mismas, aspecto de gran importancia en la medida que ello determina la “acreditación” de los trabajadores y sus derechohabientes para que reciban las prestaciones de salud y/o económicas del sistema de seguridad social.

A fin de contar con información sobre los trabajadores y sus derechohabientes, se creó el Padrón de Asegurados y el Registro de Derechohabientes. Sobre la base de esta información, la SUNAT hace validaciones mediante cruces con el Registro Nacional de Identidad de Personas Naturales (RENIEC) y también puede validar la veracidad de los datos del empleador a través del Registro Único de Contribuyentes (RUC).

En este contexto, se desarrolló la Presentación de Declaraciones Telemáticas (PDT) que permite al contribuyente hacer sus declaraciones y efectuar los aportes al EsSalud y ONP en medios magnéticos. Este software minimiza errores en los cálculos involucrados en la declaración y determinación de la deuda y es compatible con los sistemas de planillas que poseen los empleadores. Así también, se establecieron lugares de presentación y pago, y se desarrollaron sistemas de pago y presentación virtual con el uso de la plataforma de Internet.

Con la información de las declaraciones, en el caso de Principales Contribuyentes se determina en línea los saldos deudores e infracciones; y en el caso de Medianos y Pequeños Contribuyentes, se realiza la reliquidación de la deuda para luego determinar los saldos deudores e infracciones (proceso *batch*); finalmente, se emiten los valores y se notifican a los contribuyentes. Al respecto, se hizo necesario generar una nueva codificación para diferenciar los ingresos y las deudas provenientes de las contribuciones sociales; asimismo, se tuvo que crear códigos para las infracciones de estos entes.

Respecto a la Cobranza Coactiva, como en la mayoría de los procesos, se tuvo que acoplar las herramientas utilizadas para la recaudación de tributos internos con miras a

la recuperación de las deudas por aportaciones sociales, apoyándose en las tecnologías desarrolladas en la SUNAT.

Fiscalización

Los vínculos establecidos con EsSalud y ONP han implicado también el diseño de programas y estrategias de fiscalización *ad hoc* por parte de la SUNAT, que han tenido entre sus principales objetivos los siguientes:

- Reducir la brecha de inscripción; es decir, que las entidades empleadoras declaren a todos los trabajadores que tienen a su cargo bajo relación de dependencia.
- Evitar la inscripción fraudulenta en EsSalud, retirando del padrón de trabajadores a las personas que tienen acceso a la atención médica u obtienen prestaciones económicas en forma indebida.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las entidades empleadoras, lo cual implica que declaren la totalidad de trabajadores, el íntegro de la base imponible, utilicen el crédito EPS¹ cuando les corresponda, determinen correctamente el tributo y paguen las aportaciones a EsSalud y ONP.

La selección de contribuyentes a ser fiscalizados evolucionó desde una estrategia inicial que priorizó el comportamiento individual del universo de empleadores, hacia una basada en el criterio de actividad económica a partir de 2004 como veremos más adelante, aunque ambas no han sido excluyentes.

Desarrollo tecnológico

Para el cumplimiento de su nueva misión de administrar las contribuciones de seguridad social, la SUNAT se planteó dos objetivos desde el enfoque de procesos sustentados en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). De un lado, contar con una red de servicios electrónicos que facilitara la recaudación y la atención de los asegurados y pensionistas. De otro, generar una Red de Control Inteligente que permitiera la explotación de la información, para mejorar sustancialmente nuestro trabajo de fiscalización. La oportunidad de un mejor control sobre las rentas de cuarta y quinta categoría² era un beneficio aprovechable en tales circunstancias.

Sobre la base de estas premisas se construye el modelo conceptual de Sistema de Recaudación y Control de las aportaciones del EsSalud y la ONP, que se muestra en el diagrama adjunto, el cual nos informa sobre los principales procesos y sus interfases, evidenciándose oportunidades de mejora en cada uno de ellos, aprovechando la madurez tecnológica de SUNAT.

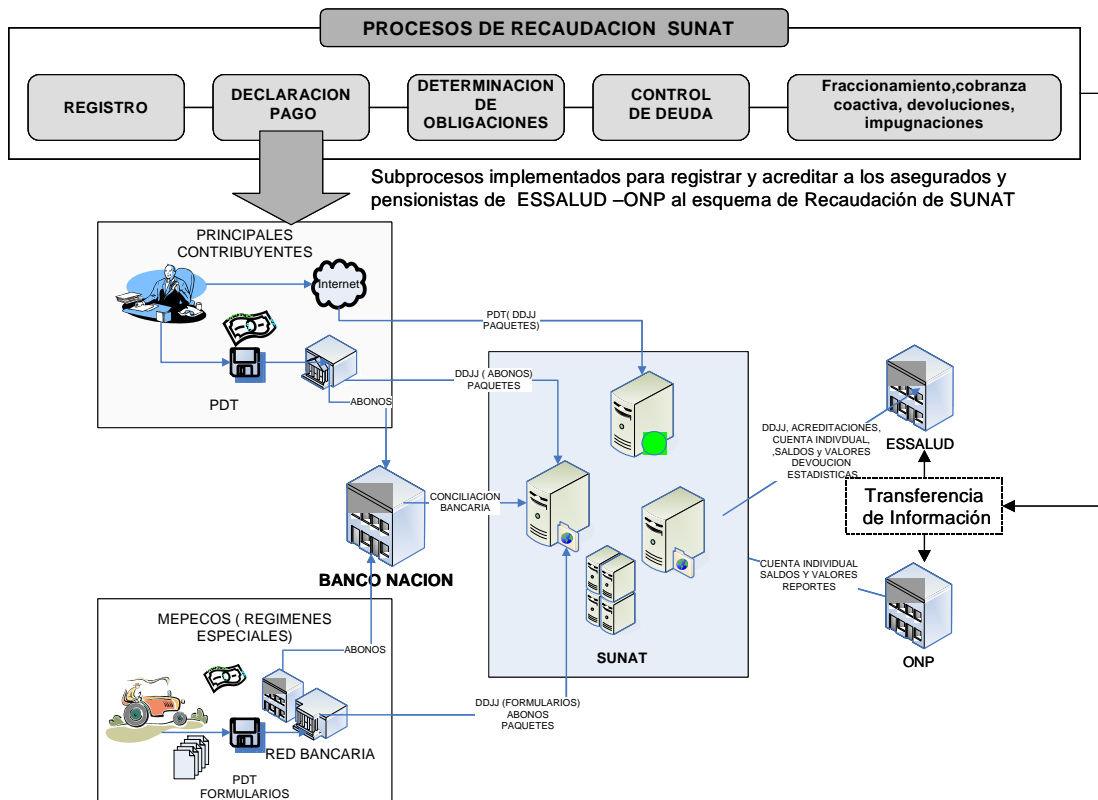
Servicios al Contribuyente

En el ámbito del servicio al contribuyente, la SUNAT ha tenido que implementar las siguientes acciones, entre otras:

¹ El "crédito EPS" es el importe que los empleadores que contratan Entidades Prestadoras de Salud pueden deducir del total de sus aportaciones al EsSalud, teniendo como límite el 25% del total de éstas.

² Las rentas de 4ta. Categoría se refiere a las rentas de los trabajadores independientes; las de 5ta. Categoría, a las rentas de los trabajadores dependientes.

- Capacitación permanente a los empleadores en el uso de herramientas virtuales para la correcta declaración de remuneraciones y determinación de la deuda tributaria, aprovechando las cabinas públicas de Internet.
- Capacitación y trabajo coordinado con las oficinas de atención de asegurados en el EsSalud y la ONP.
- Realización de campañas, como las de empadronamiento de las trabajadoras del hogar.



- Implementación del software de Captura y Consulta de Quejas y Sugerencias, a través del Portal de la SUNAT o en las unidades encargadas de los servicios al contribuyente, que posibilita la asistencia inmediata a los asegurados que presentan problemas en su acreditación.

De otro lado, mediante su Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA), la SUNAT ha llevado a cabo una serie de eventos de capacitación de su personal en temas vinculados a las contribuciones sociales. Mención aparte merece el hecho que a partir de 2003, en los Cursos de Administración Tributaria que los postulantes deben seguir y aprobar para ingresar como trabajadores de la SUNAT, se han incorporado cursos relacionados a la normatividad laboral, EsSalud, ONP y temas anexos.

1.3. Dificultades Enfrentadas para la Consolidación de este Proceso

La administración por parte de la SUNAT de las contribuciones de seguridad social no ha estado libre de dificultades, sobre todo al inicio de dicho proceso. Podemos mencionar, por ejemplo, aquellas vinculadas a las acciones de fiscalización, varias de las cuales fueron superadas en el tiempo:

- No se contaba con variables de selección que estuvieran incluidas en el Sistema Integrado de Fiscalización para Programadores. Asimismo, se tuvo que establecer procedimientos *ad hoc* de fiscalización.
- Fue necesario adecuar el Código Tributario a fin de establecer nuevas infracciones y sus correspondientes sanciones (no permitir la inspección, no declarar trabajadores, declarar menor remuneración etc.).
- Diversidad de normas laborales que señalan distintos conceptos de remuneraciones inafectas a las contribuciones de seguridad social, lo que influye en una inadecuada determinación de la base imponible.

Otra dificultad que se presenta es la aplicación por parte del EsSalud de procesos adicionales a la información que la SUNAT le remite, lo cual genera incertidumbre tanto en el empleador como en el asegurado. En el caso de los derechohabientes, pese a que la SUNAT remite información de acreditados, ésta no es utilizada por el EsSalud, entidad que exige a los asegurados inscribir nuevamente a sus familiares en sus centros de atención.

Esta situación se originaría porque mientras la SUNAT inscribe e identifica a los asegurados con su Documento Nacional de Identidad (como lo hace el resto de instituciones públicas), el EsSalud los identifica por un algoritmo autogenerado por sus procesos internos. La integración de la información y la consistencia de la misma también se ve afectada por este motivo.

También constituye una dificultad la carencia de identificación única para los derechohabientes menores de edad o trabajadoras del hogar. Consideramos que el arribar a un proyecto conjunto con RENIEC y EsSalud en este aspecto es crucial para aprovechar la potencialidad del proceso de registro.

Otra de las principales dificultades que persiste aún es la mala calidad de la información transferida por el EsSalud y la ONP referente a las deudas anteriores a 1999³, lo cual para la SUNAT ha significado la distracción de recursos y el incremento de un stock de deuda que resulta de difícil recuperación. Así, se han originado problemas de prescripción, deuda inexigible, cobranza onerosa, bienes embargados en mal estado de conservación, etc. La solución a esta problemática debería abordarse en varios niveles.

Así, por ejemplo, podría estudiarse una modificación del Código Tributario a fin de tomar en cuenta lo oneroso de recuperar las deudas de dichas Instituciones. De otro lado, teniendo en cuenta que buena parte de la deuda corresponde a entidades del Estado (municipalidades, gobiernos regionales, etc.) se está proponiendo un proyecto para que se establezca un sistema de retenciones, por el cual el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en vez de asignar a dichas

³ La transferencia de información se inició en 2002. A la fecha se han realizado seis procesos de transferencias en el caso de EsSalud; y cuatro, en el caso de la ONP.

entidades, como parte de su presupuesto, lo correspondiente al pago de tributos y aportaciones sociales, deposite estos montos en una cuenta especial del Banco de la Nación a nombre de la entidad, para que estos fondos se destinen al pago de las obligaciones sociales.

II. LA FUSIÓN DE TRIBUTOS INTERNOS CON ADUANAS

2.1. Antecedentes

Desde 1998, ADUANAS estaba experimentando problemas en su operatividad debido a la sostenida disminución de sus ingresos presupuestales, producto a su vez de la reducción de los derechos arancelarios establecida por la política comercial peruana⁴. Ello limitaba la atención de sus necesidades logísticas y el equipamiento necesario para implementar adecuadamente las acciones de prevención y represión del contrabando y control fronterizo. Es más, se había tenido que cerrar puestos de control por falta de recursos y suspender el pago de algunos beneficios laborales.

En los dos años anteriores a la fusión, el rubro gastos de personal llegó a representar, aproximadamente, 90% de su presupuesto de gastos. Esta situación redujo la ejecución de gastos en bienes y servicios y gastos de capital, con el consecuente desabastecimiento en bienes y suministros, así como la falta de mantenimiento y reemplazo de sus equipos.

En el plano de los procesos administrativos, las adquisiciones y contrataciones de la Aduana se realizaban de manera centralizada, lo cual implicaba que la atención de las necesidades de sus órganos desconcentrados se realizaba desde la capital. Tributos Internos, por su parte, si bien realizaba sus adquisiciones y contrataciones en Lima, había delegado en sus Intendencias Regionales y Oficinas Zonales la facultad de realizar determinadas adquisiciones y contrataciones.

En lo referente a los recursos humanos, al momento de la fusión, Aduanas contaba con 2,513 trabajadores y la SUNAT con 4,070 trabajadores.

En este contexto, en julio de 2002, el Gobierno Nacional dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas –ADUANAS– y la SUNAT, actuando esta última en calidad de entidad incorporante. La SUNAT recibió el encargo de -al 1 de enero de 2003- iniciar sus operaciones como una nueva entidad fusionada.

2.2. Proceso de Fusión: Principales Acciones

La fusión de la SUNAT con Aduanas ha implicado la implementación de una serie de acciones, que en sus aspectos más importantes pasamos a resumir.

⁴ Los ingresos propios de Aduanas resultaban de la aplicación de un porcentaje de comisión de 3% sobre los tributos y aranceles correspondientes a las importaciones.

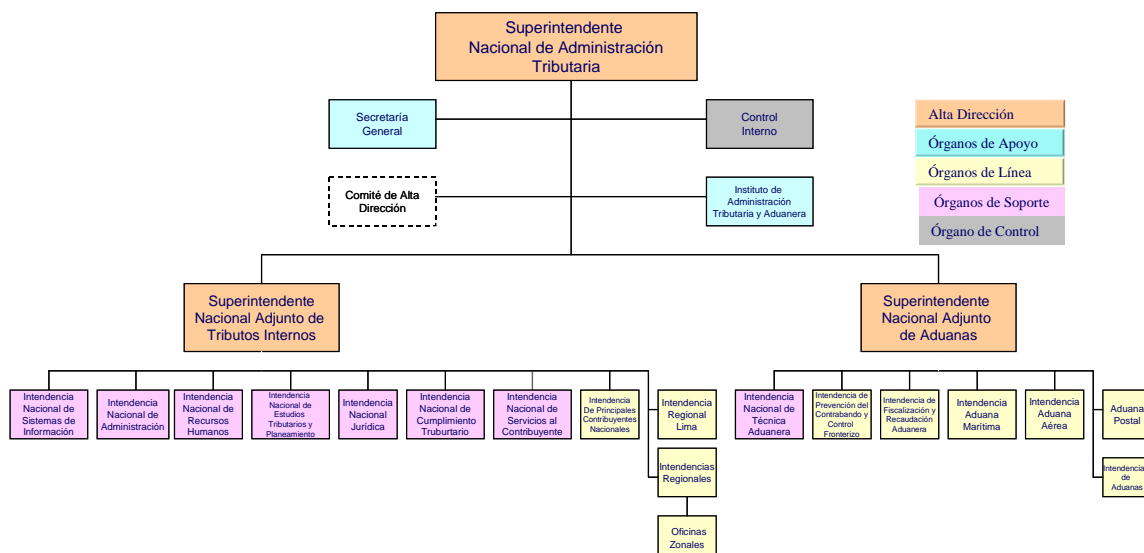
Planeamiento de la fusión

El proceso de fusión se inició con la formación de una Comisión de Alto Nivel integrada por directivos de ambas instituciones con el fin de planificar y dirigir dicho proceso. Esta comisión hizo un diagnóstico de la situación por la que atravesaban ambas entidades e identificó las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la nueva SUNAT.

La estrategia inicial coincidió con las experiencias internacionales más exitosas de los últimos quince años en la materia: contar con órganos de apoyo comunes, para favorecer la coordinación y conseguir economías de escala, aprovechando - por ejemplo- la información almacenada en bases de datos únicas y potentes. Pero, dejar para una segunda etapa la integración de los procesos operativos de recaudación, cobranza y fiscalización.

Cambio de la estructura organizacional

Como parte de la implementación de la primera etapa de la estrategia de fusión, se aprobó una nueva estructura organizacional de la SUNAT en octubre de 2002, la misma que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2003.



En la estructura actual se identifican dos aspectos fundamentales:

- Se integran las funciones de las áreas de apoyo referidas a los temas de recursos humanos, financieros, logístico, informáticos, capacitación y asuntos jurídicos.
- Las funciones de las unidades de negocio -Tributos Internos y Aduanas- se siguen realizando de manera independiente, reportando cada una de ellas a su respectivo Superintendente Nacional Adjunto.

El cambio tecnológico

En el aspecto tecnológico, el proceso de fusión ha adoptado un esquema sinérgico; es decir, incorporar las fortalezas y mejores prácticas de Aduanas a la

experiencia y buenas prácticas de la SUNAT. Este enfoque, ha perseguido tres objetivos: a) El incremento de la eficiencia de los sistemas y procesos tributario y aduanero; b) La disminución de costos mejorando la gestión de los mismos; c) El incremento y mejora de servicios al contribuyente y al operador de comercio exterior.

A continuación, mencionamos algunas de las principales acciones implementadas:

En los sistemas del proceso de negocio

- Integración del portal institucional en uno solo: www.sunat.gob.pe
- Implementación del Sistema de Denuncias, tributarias o aduaneras, en el portal de la SUNAT.
- Adecuación del sistema de acreditaciones, que incorpora al proceso de conciliación de tributos internos, los ingresos por conceptos de comercio exterior.
- Utilización de información de tributos internos para definir el Directorio de Importadores Frecuentes, cuyo principal beneficio es que el control por valoración se posterga para un control posterior.

En los sistemas de procesos de apoyo

- Implantación del Sistema de Gestión Documentaria –SIGED, como el único aplicativo de gestión de documentos internos electrónicos, en reemplazo al Formulario Electrónico de Documentos -FEDI Aduanero.
- Implementación del sistema de recursos humanos, logístico, financiero, contable y presupuesto de tributos internos como sistema único para la institución.
- Estandarización de metodologías de desarrollo de sistemas, logrando una única metodología para el análisis, diseño y desarrollo de sistemas.

En la integración de infraestructura tecnológica

- Estandarización del Equipamiento Informático en ambos negocios.
- Centralización de la base de datos (BD) Marítima al Centro de Cómputo (CC) de Miraflores y la BD Aérea al CC Miraflores.
- Implementación de la Extranet Aduanera.
- Integración del servicio de Telefonía
- Integración en las sedes de Lima: Se incorporó a la existente telefonía de voz sobre IP (Wilson – San Isidro y Miraflores), a la sede Chucuito.
- Implementación del servicio de conectividad a los puestos de control de Aduanas y de tributos internos con tecnología satelital.

Debe mencionarse también que la Alta Dirección de la SUNAT tomó la decisión de continuar con el Sistema de Gestión de Calidad en el servicio aduanero, para lo cual se creó el Comité Directivo de Calidad y la Secretaría Técnica de la Calidad, con la función de dirigir, supervisar, evaluar y desarrollar el proceso de migración e implantación del Sistema de Gestión de la calidad a la Norma ISO 9001, versión 2000. Luego de un arduo y minucioso trabajo, en febrero de 2004 se obtuvo un nuevo logro Institucional, la Certificación de la ISO 9001, versión

2000⁵, en los procesos de Manifiesto de Carga, Importación y Exportación Definitiva; en las Intendencias de la Aduana Marítima y Aérea del Callao.

La Integración en los procesos Administrativos

Como ya fue mencionado, el primer paso del proceso de fusión fue la integración de los procesos de apoyo. En este contexto, se evaluó en el ámbito nacional las condiciones y características técnicas de la infraestructura física de los locales, relevándose de esa manera todas las necesidades de infraestructura, mantenimiento y adquisiciones. Se destaca la compra de unidades vehiculares destinadas a actividades del negocio aduanero distribuidas en el ámbito nacional, con lo cual se fortalece e incrementa su operatividad.

De otro lado, se incorporaron distintos procedimientos administrativos en las dependencias aduaneras para atender sus urgentes requerimientos y estandarizar los procedimientos con tributos internos, emitiéndose una serie de normas referentes a la elaboración, ejecución y modificación del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, ejecución del Proceso de Selección, Procedimiento de Compras Electrónicas, entre otros temas.

Recursos Humanos y Capacitación integrados

En el plano de la gestión de los recursos humanos y capacitación del personal, se buscó simplificar los procesos y evitar su duplicidad para luego obtener procesos estandarizados, uniformes y de fácil acceso.

A fin de consolidar el proceso de fusión, el Instituto de Administración Tributaria (IAT) de Tributos Internos se convirtió en Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA), desarrollando acciones tendientes a lograr una adecuada capacitación técnica en aspectos tributarios – aduaneros.

En cuanto a la capacitación vinculada al desarrollo no técnico del personal, a cargo de la Intendencia Nacional de Recursos Humanos, también se implementaron acciones, entre las que destacan los talleres sobre Trabajo en Equipo y Liderazgo que reunió, de manera conjunta, a personal de ambos negocios.

Los procesos operativos

Si bien el planeamiento del proceso de fusión dejó para una segunda etapa la integración de las áreas del negocio, ya se han iniciado acciones encaminadas a integrar y realizar mejoras a algunos de los procesos o subprocesos operativos. A continuación se mencionan las más importantes:

Unificación del TUPA. Una de las tareas importantes fue la de integrar los procedimientos de cada una de las administraciones en un único documento –

⁵ Reconocimiento otorgado por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación – ICONTEC, instituto que posee reconocimiento en el Perú al estar acreditado ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, así como en el ámbito internacional siendo miembro del Foro Internacional de Acreditación – IAF (Acreditación DAR TGA – Alemania) y como miembro de la red IQNET.

Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). A la fecha se han realizado tres ediciones del TUPA, la última aprobada en enero de 2007.

Aprobación del Reglamento Unificado de Cobranza Coactiva, aplicable para la recuperación de la deuda tributaria de Tributos Internos y Aduaneros.

Implementación de procedimientos únicos de apoyo a la cobranza, con el fin de regular las acciones a desarrollar por parte de las áreas operativas. Para lograr dicho objetivo se ha iniciado la revisión y elaboración de propuestas para la modificación normativa del Código Tributario, del Reglamento de Organización y Funciones y de la Ley de Aduanas que permita sentar las bases normativas del procedimiento de cobranza unificado. Por otro lado, se ha iniciado el desarrollo de procedimientos internos y se están realizando acciones orientadas a integrar los sistemas informáticos actuales.

Prueba piloto de fusión del proceso operativo de cobranza coactiva en Cusco y Salaverry. Con el objetivo de relevar los procedimientos operativos de ambos negocios, se efectuó el proyecto piloto de fusión de la cobranza en las dependencias de Cusco (en la zona sur del país) y Salaverry (en la zona norte del país). El piloto se desarrolló el último trimestre de 2006 y permitió relevar información sobre la forma de trabajo de los equipos de cobranza de Aduanas y Tributos Internos, además de identificar los problemas operativos, legales y de sistemas existentes y que deben ser solucionados para consolidar el proceso de integración del proceso de cobranza.

La fiscalización coordinada Tributos Internos – Aduanas. En mayo de 2003, se convocó a un grupo multifuncional de profesionales de ambos negocios a fin de que investiguen y ejecuten, en una etapa piloto, acciones de fiscalización en tributos internos con explotación de información aduanera y viceversa. Tomando en cuenta los buenos resultados obtenidos en esta experiencia piloto, el 19 de mayo de 2004 se decide otorgarle carácter permanente naciendo así el Equipo Operativo de Fiscalización Coordinada, el cual a la fecha continúa con sus acciones de fiscalización conjunta.

Ejecución de acciones conjuntas entre la Intendencia de Prevención del Contrabando y Control Fronterizo, las Intendencias de Aduanas y las intendencias Regionales (Tributos Internos), a fin de fortalecer y potenciar los controles en el tráfico de mercancías, medios de transportes y personas, aprovechando las facultades de ambos negocios. Estas acciones han permitido mejorar los resultados de incautación (en el caso de Aduanas), así como la emisión de resoluciones de comiso (en el caso de Tributos Internos) en aquellas zonas en las que se han ejecutado.

Automatización y gestión del sistema de asignación de riesgos para las declaraciones de Aduanas, se incorpora como fuentes de información las de tributos internos. Asimismo, se incorpora los límites referenciales sobre las cuales debe asignarse las declaraciones de Aduanas a canal rojo (reconocimiento físico), a fin de prevenir y controlar su impacto en la capacidad de atención de los especialistas en aduana y en los tiempos de atención.

2.3. Dificultades Enfrentadas para la Consolidación de este Proceso

Una de las principales dificultades presentada durante el proceso de fusión SUNAT-ADUANAS tiene que ver con el conocimiento especializado de los temas propios a cada negocio, dificultad que se ha enfrentado mediante la implementación de una capacitación “cruzada” a cargo del IATA, mediante la cual personal de Aduanas ha sido capacitado en temas de Tributos Internos y, viceversa, personal de Tributos Internos ha sido capacitado en temas aduaneros.

Resistencia al cambio, lo que trajo consigo desconfianza y temor afectando el clima laboral. Esta situación ha sido enfrentada mediante la implementación de diversas actividades, tales como: Jornadas de Integración, actividades deportivas conjuntas, entre otras.

El proceso de fusión hizo más evidente la dispersión del personal de ambas instituciones en el ámbito nacional, lo que hacía más compleja la capacitación del mismo. Los Cursos en Modalidad a Distancia, a través del sistema e – learning, han permitido salvar estos inconvenientes.

Se viene consolidando la explotación de la información tributaria y aduanera para ambos negocios. En tal sentido, se está ampliando los accesos a los diversos Sistemas de Gestión (Base de Datos Usuario - BDU, la cual está conformada por vistas de la Base de Datos Nacional - BDN y el Sistema de Selección de Contribuyentes – SISCO).

Es importante resaltar que la fusión de las dos organizaciones representaba el encuentro de dos culturas propias, una marcada por el tema de la facilitación del comercio exterior y la otra por el control del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Si bien no se puede establecer de manera categórica que sólo se priorizaba la facilitación por el lado aduanero y sólo el control por el lado tributario, era evidente que había una propensión de cada una de las instituciones a dichas actividades. Este aspecto ha marcado el desarrollo de la fusión y ha dotado de ambas características a cada uno de los negocios de la nueva entidad fusionada.

III. LOGROS OBTENIDOS

A continuación resumimos los logros obtenidos en términos de eficiencia y eficacia en el desarrollo de las funciones de la SUNAT, como resultado de la cooperación y coordinación con EsSalud-ONP y la fusión con Aduanas.

3.1. Los Logros de la Cooperación y Coordinación con ESSALUD-ONP

Fiscalización

Como ya fue mencionado, desde 2004 la SUNAT viene aplicando una estrategia de fiscalización basada en identificar aquellos sectores económicos que no declaran trabajadores y por lo tanto no pagan las contribuciones de seguridad social. En tal sentido, estudios efectuados con información a octubre de 2006 revelaron que de 577,959 contribuyentes inscritos en el padrón RUC, sólo la cuarta parte (141,820 contribuyentes) declaró tener trabajadores; 174,218 declararon no tener trabajadores y tampoco ingresos; y 261,921 declararon

ingresos que les permite mantener una planilla pero no están declarando trabajadores.

Consecuentemente, se ha diseñado una estrategia de fiscalización dirigida a dos grupos principales: el primero, conformado por contribuyentes que declaran ingresos y también trabajadores; y el segundo, por contribuyentes que declaran ingresos y no declaran trabajadores.

El número total de las diversas acciones de fiscalización terminadas nos da una idea del esfuerzo que ha venido realizando la SUNAT para cumplir con los compromisos asumidos en materia de contribuciones de seguridad social. Así, mientras que durante 2000 sólo se terminaron 116 acciones, hacia 2006 se había logrado terminar 14,338 acciones⁶.



De otro lado, desde 2002 y hasta el cierre de 2006 se han emitido 280,996 valores por un monto de US\$ 124 millones por ONP; y 659,038 valores por un monto de US\$ 666 millones por EsSalud.

SUNAT: Emisión de valores EsSalud - ONP
En miles de US\$

		2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
ONP	Cantidad	24,668	44,190	65,196	97,735	49,207	280,996
	Monto	16,049	26,501	25,587	29,511	25,918	123,565
ESSALUD	Cantidad	57,265	90,669	145,563	225,158	140,383	659,038
	Monto	83,729	131,343	166,844	155,417	129,131	666,463

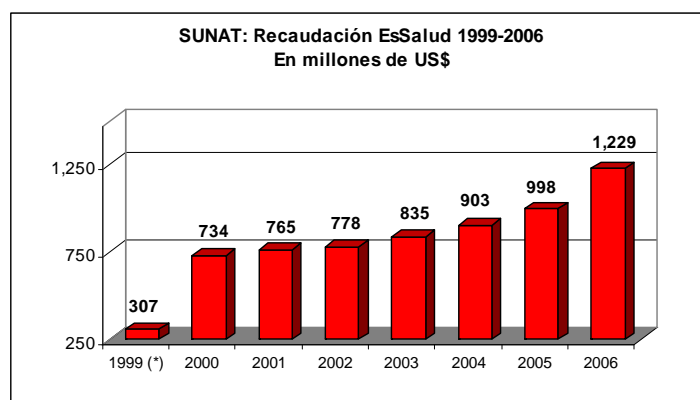
Respecto a los pagos realizados, se cobraron 116,094 valores durante 2002-2006, por un monto equivalente a US\$ 39 millones por ONP, registrando un índice de recuperación de 32%; y 402,866 valores por un monto de US\$ 328 millones correspondientes a EsSalud, con un índice de recuperación de 49%.

⁶ La meta para 2005 y 2006 fue de 15,000 acciones de fiscalización cada año. Durante 2005 se superó la cifra, pero en 2006 se implementó un operativo contra Centros Educativos que no declaraban trabajadores, lo cual originó una oposición social que determinó la paralización de dichas acciones.

		2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
ONP	Cantidad	16,475	26,310	28,957	22,636	21,716	116,094
	Monto	5,671	6,080	6,417	11,222	9,591	38,983
ESSALUD	Cantidad	47,408	67,333	87,028	106,367	94,730	402,866
	Monto	56,100	68,572	70,427	67,500	65,149	327,748

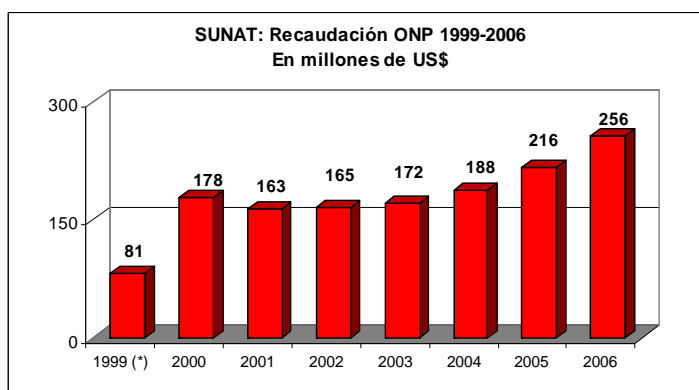
Recaudación

La recaudación para EsSalud se ha incrementado en poco más de 67% entre 2000 (US\$ 734 millones) y 2006 (US\$ 1,229 millones), siguiendo una tendencia ascendente durante dichos años.



(*) Desde agosto.

Por su parte, la recaudación para ONP también registró un importante incremento de poco más de 43% durante el período analizado. Desde 2002, la recaudación por este concepto ha seguido una tendencia ascendente.



(*) Desde agosto.

Proceso de registro

En cuanto a los procesos de registro, si bien el número de entidades empleadoras con obligaciones ante EsSalud ha mostrado una tendencia descendente desde 2004, el número de asegurados no ha dejado de aumentar, registrando un incremento de 62% entre 2001 (1.6 millones) y 2006 (2.6 millones): cerca de un millón más de asegurados.

En cuanto al número de acreditados, el crecimiento ha sido aún más marcado, pasando de 1.7 millones en 2001 a 2.9 millones durante 2006; es decir, un incremento de 69%.

Similar tendencia se observa en el caso de la ONP, en el sentido que si bien el número de empleadores afectos a estas contribuciones se ha mantenido relativamente estacionaria, en cambio el número de asegurados ha aumentado de 398 mil en 2001 a 571 mil en 2006.

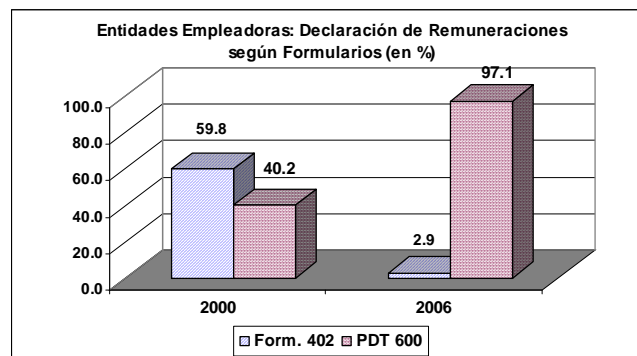
Proceso de Registro en EsSalud y ONP

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cantidad RUC	1,971,741	2,181,515	2,421,178	2,675,515	2,917,980	3,283,378	3,482,079
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EMPLEADORES ESSALUD		181,081	187,871	189,783	172,327	119,472	122,907
ASEGURADOS ESSALUD		1,588,078	2,225,627	2,414,348	2,482,454	2,553,405	2,568,937
ACREDITADOS ESSALUD		1,742,243	2,029,175	2,458,788	2,620,034	2,781,721	2,947,666
ONP		2001	2002	2003	2004	2005	2006
EMPLEADORE AFECTOS ONP		122,560	126,597	126,494	117,712	117,136	121,909
ASEGURADOS AFECTOS ONP		398,078	436,547	464,429	468,121	496,138	570,961

Soluciones informáticas

En cuanto a las soluciones informáticas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades empleadoras, precisemos -en primer lugar- que entre 2002 y 2006 el número de Declaraciones de Remuneraciones se incrementó en poco más de 23%, de 1.3 a 1.6 millones respectivamente.

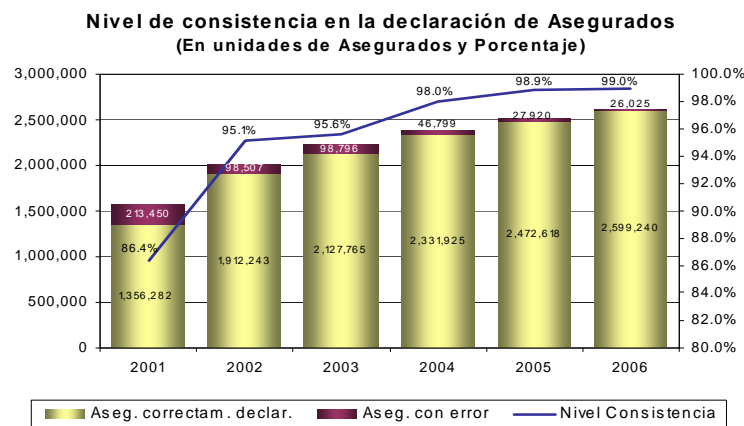
Actualmente, 97% de las Entidades Empleadoras presenta sus Declaraciones de Remuneraciones en formularios virtuales (PDT 600) y sólo 3% lo hace mediante el uso de formularios físicos (Formulario N° 402). Los principales beneficiarios con esta solución informática son las micro y pequeñas empresas, pues 65% de entidades empleadoras que presentan formularios virtuales tiene menos de cuatro trabajadores.



Sin embargo, en términos de montos, prácticamente el 100% de la recaudación se efectúa mediante Declaraciones Telemáticas.

Servicios al Contribuyente

En materia de servicios al contribuyente, se ha mejorado de manera significativa el acceso a las prestaciones de salud, debido a la correcta identificación de los asegurados. De un nivel de errores de identificación de los asegurados titulares de alrededor de 14% en enero de 2001, a diciembre de 2006 se registra 1% de errores. De este modo, el EsSalud puede atender a los asegurados sólo con la exhibición de su documento de identidad, a diferencia del procedimiento anterior que obligaba a exhibir las boletas de pago de remuneraciones en el momento de la atención.



3.2. Los Logros de la Fusión con Aduanas

La integración en infraestructura y en procesos administrativos y financieros

Hasta el presente, se ha logrado fusionar los siguientes locales:

- Intendencia Regional e Intendencia de Aduana en Cuzco.
- Intendencia de Aduana y Oficina Remota en Madre de Dios.
- Oficina Remota y Agencia Aduanera en Talara.
- Intendencia de Aduana y Centro de Servicios al Contribuyente en Pisco

Asimismo, a fin de mejorar las condiciones físicas de los locales, así como estandarizar su infraestructura, se vienen ejecutando diversos trabajos en distintos puntos del país, en mérito al Acuerdo de Servicios de Gestión que la SUNAT ha firmado con UNOPS-PNUD.

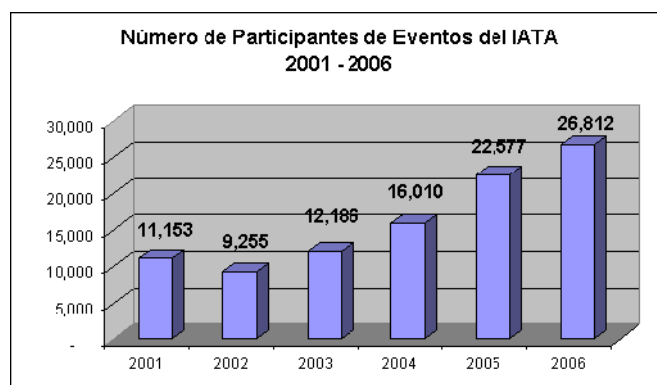
En cuanto al aspecto administrativo, con la elaboración y aprobación de normas y lineamientos en diferentes aspectos de la gestión administrativa se ha logrado ordenar y estandarizar los procedimientos en el ámbito de las Intendencias de Aduanas, Intendencias de Tributos Internos, Intendencias Nacionales y Oficinas, lo cual incide en mejores resultados en el ámbito de la gestión administrativa de la SUNAT.

En el aspecto financiero, desde 2003 la SUNAT incorpora en su Presupuesto como recursos propios el 2.5% de todos los tributos y aranceles correspondientes a las importaciones que recauda Aduanas. Como ya fue mencionado, hasta antes de la fusión dicho porcentaje fue de 3%. A partir de 2005, éste fue reducido a 1.5%. Estos ingresos, sumados al 1.75% captados por la recaudación de tributos internos, permiten financiar con recursos propios las operaciones relacionadas a ambos negocios.

Recursos Humanos y Capacitación integrados

La capacitación en el ámbito de las áreas vinculadas al negocio tributario y aduanero se ha venido incrementando sostenidamente. A partir de 2004 se establecieron metas en cuanto al número de horas de capacitación y número de participantes, siguiendo con la tendencia de los últimos años de darle mayor énfasis a la capacitación y desarrollo de los trabajadores. Así, durante 2006 las áreas vinculadas al negocio tributario y aduanero recibieron 5,768 atenciones; y las áreas de apoyo, 1,528 atenciones.

Como se puede apreciar en el cuadro adjunto, el IATA ha aumentado de manera sostenida sus servicios de capacitación técnica, con un incremento de participantes de aproximadamente 190% en los últimos cinco años.



De otro lado, los programas o cursos para la integración, así como la rotación de puestos que el personal ha llevado a cabo a partir de la fusión viene generando la disminución de la brecha entre la cultura de tributos internos y la cultura aduanera, lo que ha propiciado un mejor ambiente laboral y clima organizacional en beneficio de los objetivos de la institución fusionada.

El cambio tecnológico

El proceso de fusión ha permitido reducir los costos de cumplimiento para los contribuyentes y usuarios de comercio exterior, a través de la simplificación de trámites y procedimientos y el uso de tecnología orientada al servicio de los exportadores e importadores. En ese contexto, se ha dado énfasis especial a la introducción masiva de sistemas electrónicos, con el objeto de eliminar gradualmente el uso de formularios y papeles, para lograr una comunicación directa con los contribuyentes y usuarios del comercio exterior.

Un elemento clave para el logro de este objetivo ha sido la integración de los portales en Internet, que derivó en servicios integrados de información. Durante 2006, a través del Portal Institucional se efectuaron cerca de ocho millones de transacciones por Internet, que correspondieron a cerca de treinta servicios Web dirigidos a los contribuyentes y usuarios de comercio exterior en el ámbito nacional. Destacaron los servicios de “Presentación de Declaraciones Juradas Determinativas” y “Autorización de Impresión de Comprobantes de Pago”, que representaron 57% y 17%, respectivamente, del total de transacciones efectuadas durante ese año.

De esta manera, se ha logrado reducir los tiempos de atención, evitar que los contribuyentes y usuarios del comercio exterior se trasladen innecesariamente a las oficinas de la SUNAT, reducir la posibilidad de errores materiales y se ganó en eficiencia.

Debe subrayarse también, que se ha desarrollado e implementado el enfoque de "Redes Neuronales en el Proceso de Selección de Canales para el Régimen de Importación Definitiva", producto que sistematiza los patrones de comportamiento histórico de los contribuyentes, permitiendo mejorar el proceso de detección del fraude aduanero.

Esta innovación tecnológica integró -dentro de su base de conocimientos- tanto información de comercio exterior como de tributos internos, lo cual ha permitido que su capacidad de evaluación sea superior a la de cualquiera de los otros métodos de selección empleados anteriormente. La implementación de este producto informático ha convertido a la SUNAT en la primera Administración Tributaria y Aduanera en Latinoamérica en emplear redes neuronales en la lucha contra la subvaluación y el contrabando. Además, le permitió obtener el Premio IT-USERS Awards 2004, en la categoría "Desarrollo de Software de Gestión", que otorga IT-USERS, revista mensual especializada en alta tecnología para los negocios.

Los procesos operativos

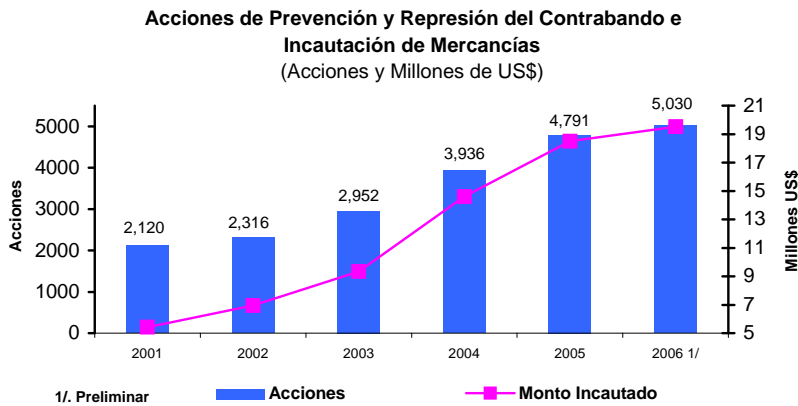
En la lucha contra el contrabando, la SUNAT ha experimentado notables resultados desde la fusión con Aduanas en 2002. Ello ha sido posible gracias al marco de la nueva Ley de Delitos Aduaneros, la optimización de recursos humanos y logísticos, la mejora en la coordinación con otras entidades (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público e INDECOPI principalmente), el uso intensivo de tecnología, la gestión del riesgo que emplea información compartida de Tributos Internos y Aduanas así como la ampliación de la gestión operativa involucrando a unidades operativas de Tributos Internos.

En cuanto a fiscalizaciones coordinadas, que involucran a los profesionales de ambos negocios, entre 2003 y 2006 se terminaron 72 auditorías con un rendimiento económico en valores e inducción cercano a los US\$ 29 millones aproximadamente. Además, durante dicho periodo se efectuaron 6 operativos de comprobantes de pago y 744 acciones de control móvil comisando mercancías por un monto de US\$ 4 millones aproximadamente.

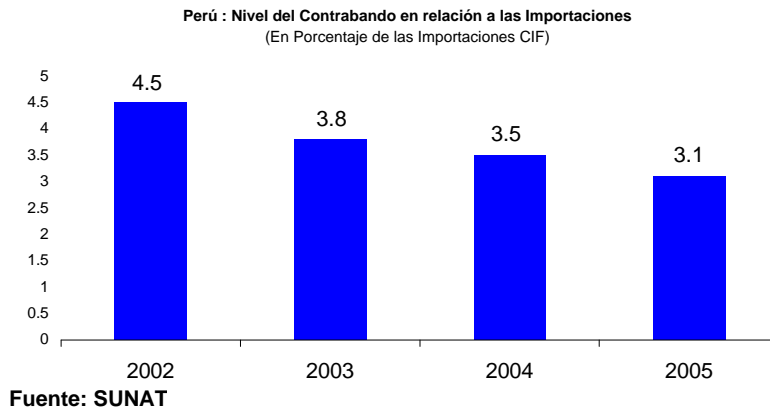
Asimismo, se han detectado modalidades de evasión que afectan a ambos negocios, como por ejemplo importadores que subvalúan sus mercancías importadas y posteriormente omiten registrar las ventas de dichos productos en

el mercado nacional ya sea subvaluando los precios de venta o la omisión de su registro. Asimismo, contribuyentes que solicitan el beneficio del Régimen de Restitución de Derechos Arancelarios DRAWBACK indebidamente al sustentar la producción exportada con facturas falsas.

El número de acciones de prevención y represión del contrabando se incrementó en 137% entre 2001 (2,120 acciones) y 2006 (5,030 acciones). Asimismo, la SUNAT incautó mercancías ingresadas por contrabando por un valor CIF de US\$ 19.5 millones durante 2006, monto superior en 261% con respecto a los US\$ 5.4 millones incautados durante 2001.



Los logros alcanzados en la lucha contra el contrabando se constatan al expresar el nivel de contrabando como porcentaje de la importación de bienes, observándose que dicho indicador disminuye en forma sostenida, cayendo desde un 4,5% en 2002 a 3,1% durante 2005⁷.



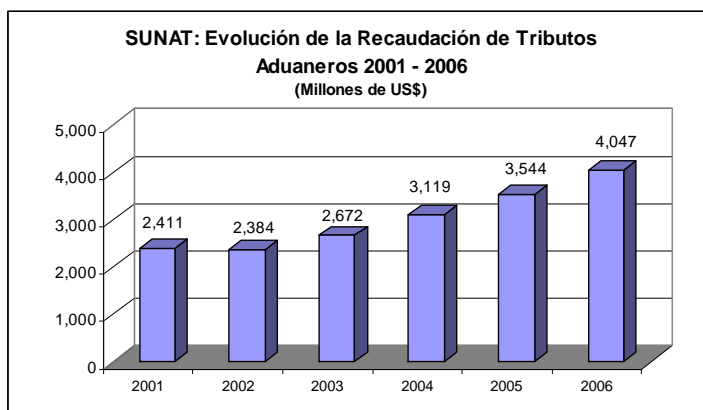
⁷ Durante 2005, el contrabando en el Perú habría ascendido a US\$ 386 millones.

En cuanto a facilitación del comercio exterior, en las aduanas Marítima, Aérea y Tacna, que concentran más de 92% del volumen de transacciones, el porcentaje de declaraciones asignadas a canales naranja y rojo disminuyó de 51,4% a 40,2% entre 2003 y 2006, a pesar que la cantidad de declaraciones numeradas se incrementó en 24,5% en ese mismo período. Consecuentemente, la participación del canal verde aumentó de 48,6% a 59,8%.

Estos resultados se vienen obteniendo sin poner en riesgo la calidad del control aduanero, gracias a la incorporación de nuevas tecnologías y sistemas de información. Tal es el caso de las “redes neuronales”, innovación tecnológica a la cual ya nos hemos referido.

De otro lado, con la entrada en vigencia del régimen de percepciones en el IGV Interno de importaciones, se aseguró el pago del IGV de importadores que anteriormente no pagaban el tributo y mantenían saldos a favor permanente del IGV. La SUNAT cuenta ahora con información que le servirá para programar acciones de fiscalización sobre el sector.

La evolución de la recaudación aduanera durante los últimos años, grafica bastante bien los logros del proceso de fusión, observándose un incremento de 68% entre 2002 y 2006, de US\$ 2,411 millones a US\$ 4,047 millones, respectivamente. Estos resultados se lograron en un contexto de crecimiento de la actividad económica y una reducción progresiva de las tasas arancelarias.



Finalmente, desde 2004, la SUNAT ha venido reduciendo el tiempo de despacho de la mercancía. Éste se redujo, en canal rojo sin incidencias⁸, de 14.6 horas durante 2005 a 14.1 horas durante 2006. La SUNAT está haciendo sus mejores esfuerzos para seguir reduciendo estos tiempos y ponerlos acorde con los estándares internacionales.

⁸ Implica revisión física y documentaria de la mercancía.

IV. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO

En la SUNAT estamos convencidos de que la cooperación y coordinación en el caso de las instituciones de la seguridad social, y la fusión en el caso de Aduanas, están rindiendo frutos muy positivos, en términos de la generación de mayores ingresos para el Estado y un mejor control de la evasión tributaria y el contrabando, sin descuidar un buen servicio a los contribuyentes y la facilitación del comercio exterior.

Una de las principales ventajas es poder compartir información que combinada con el uso de tecnologías de información y medios Web viene dando resultados que benefician a todos los involucrados. Así, en la medida que los servicios electrónicos brindados desmaterializan los trámites y minimizan la intermediación de los ciudadanos con la administración pública, se ha facilitado el cumplimiento voluntario. En cuanto a la generación de riesgo y la prevención del incumplimiento, la información centralizada y sistematizada nos ha permitido realizar fiscalizaciones integrales, tanto de tributos internos y aduaneros como de las contribuciones de seguridad social.

En el caso de la estrecha relación con EsSalud y ONP, de seguro constituye una ventaja adicional el que la SUNAT haya ampliado sus vínculos y coordinaciones con otras entidades del Estado, como es el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Así, el 23 de julio de 2004 firmó con este Ministerio un convenio, entre cuyos principales beneficios logrados a la fecha pueden mencionarse los siguientes:

- Se ha autorizado la participación de los funcionarios de la SUNAT en las comisiones multisectoriales donde se analizan las normas laborales vigentes o en proceso de elaboración, permitiendo que nuestros funcionarios propongan mejoras normativas que permitan un mejor control del cumplimiento tributario.
- En el 2005, se aprobó la creación del Registro de Trabajadores y Prestadores de Servicios (RTPS), el cual deberá ser presentado mensualmente por los empleadores en medios magnéticos a partir de mayo de 2007. Este registro reemplazará al Libro de Planillas y nos permitirá efectuar fiscalizaciones laborales más eficientes y focalizadas.

Entre los desafíos para el futuro podemos mencionar el seguir optimizando la integración de las bases de datos de la SUNAT con las de EsSalud y ONP, lo cual -de seguro- constituye una meta a alcanzar para los próximos años. Asimismo, es necesario insistir en la virtualización de los formularios físicos, pues aún 27% de los contribuyentes pagan en dichos formularios. También nos hemos propuesto reducir a 0.4% el nivel de errores de identificación de los asegurados.

En cuanto a la fusión de Aduanas y Tributos Internos, la principal ventaja se encuentra en el hecho que las potencialidades de ambos negocios, ya sea en sus procesos operativos, de apoyo y de dirección, están permitiendo la construcción de una organización altamente eficiente al servicio de los ciudadanos y del país.

Entre los desafíos futuros que este proceso nos presenta, podemos mencionar los siguientes: potenciar las acciones de fiscalización coordinadas, a efectos de aumentar el riesgo en los operadores de comercio exterior que defraudan rentas de aduana y evaden tributos internos; e integrar la información de la recaudación como elemento de base para aplicar procedimientos conjuntos a fin de garantizar un efectivo control de las obligaciones tributarias y aduaneras y servir de plataforma para la integración de los demás procesos de la administración. Ello ha de permitirnos un mejor enfrentamiento de los nuevos retos que se le presentan a nuestra Administración Tributaria por el lado del comercio exterior: globalización apoyada por la liberalización comercial, crecimiento del volumen de comercio, sofisticación de los productos, evolución de los métodos de transporte y de comercio y el desarrollo del comercio electrónico.

Por tanto, somos conscientes de que la coordinación o fusión de la SUNAT con las entidades aquí presentadas es un proceso en marcha y en constante revisión a fin de perfeccionarlos y obtener así el máximo provecho posible en beneficio del país.

RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL CON OTRAS ESFERAS DE GOBIERNO

Luis Pedroche y Rojo

Director General

Agencia Estatal de Administración Tributaria
(España)

SUMARIO: - 1. Introducción. -2. Comunidades Autónomas de Régimen Común. 2.1 Los recursos de las Comunidades Autónomas. -3. Los tributos cedidos. 3.1 Definición y tipos de cesión. 3.2 Gestión y reclamaciones económico-administrativas. 3.3 Facultades normativas atribuidas a las CC.AA. -4. Órganos y formas de relación entre las administraciones tributarias del estado y las comunidades autónomas. 4.1 Evolución de los órganos de participación. 4.2 Órganos de participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de colaboración y coordinación en la gestión humana. 4.3 Participación de las Comunidades Autónomas en los tribunales económico-administrativos regionales. 4.4 Órganos de resolución de conflictos. La Junta Arbitral. -5. Regímenes Forales: Navarra y país Vasco. 5.1 Órganos de relación. 5.2 Órganos de resolución de conflictos. 5.3 Colaboración AEAT-Haciendas Forales. -6. Evolución actual del sistema financiación. -7. Haciendas locales. 7.1 El Catastro inmobiliario. 7.2 Impuesto de Actividades Económicas. 7.3 Convenios de colaboración con entidades locales.

1. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de la **Constitución Española de 1978** (en adelante, CE) supuso la implantación de un nuevo modelo de organización territorial del Estado (el denominado "Estado Autonómico"), basada en unos principios generales o básicos de organización y funcionamiento de sus instituciones recogidos en el Título Preliminar y en el Título VIII; uno de estos principios, quizá el nuclear, es el de autonomía que, consagrado en los artículos 2 y 137, determinó una organización territorial estructurada en tres esferas político-administrativas: la estatal, la regional o autonómica y la local.

En lo que se refiere a la esfera autonómica, la CE reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español, garantizando su acceso al autogobierno. Nos encontramos con las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.), entes públicos con poder, territorio y población propios, que aparecen como fenómenos de descentralización político-administrativa, sobre la base de una distribución de competencias definida en los artículos 148 a 150 de la CE. Son 17 Comunidades Autónomas, dos de ellas con un régimen financiero específico, el denominado régimen foral al que más adelante se hará referencia, y las otras 15 en régimen común. A ellas hay que añadir las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La configuración de este "Estado Autnómico" y el creciente proceso de descentralización de competencias en materia de gasto hacia las CC.AA. ha alterado sustancialmente la distribución del gasto entre los distintos niveles de gobierno. Tal como se observa en el cuadro la participación de los niveles subcentrales en el gasto público total ha pasado en 20 años de un 22,5% a un 48,5% correspondiendo ese aumento de forma casi íntegra al papel creciente de las Comunidades Autónomas.

**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
POR NIVELES DE GOBIERNO**

	1985	2005
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	40%	23%
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	22%	36%
ADMINISTRACIÓN LOCAL		12,5%
SEGURIDAD SOCIAL	38%	28,5%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

Este proceso de descentralización de gasto ha tenido que ir acompañado necesariamente de un proceso paralelo de descentralización de ingresos que se ha manifestado, por un lado, en las transferencias de los Presupuesto del Estado hacia las CC.AA. y, por otro, por la creación de fuentes propias de recursos financieros por las mismas. Así, se han ido sucediendo diferentes sistemas de financiación de las CC.AA. de régimen común, sobre la base de los acuerdos en esta materia adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En concreto, el sistema de financiación vigente a partir del 1 de enero de 2002 fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 27 de julio de 2001.

En cuanto a la esfera local, una vez consolidado el proceso autonómico y sentadas las bases del nuevo sistema de organización territorial del Estado, en el año 1985 se acometió la tarea pendiente respecto del sector local y se puso en marcha una gran reforma, con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, culminada tres años más tarde con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. La reforma supuso la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera consagrados en la Constitución, lo que se traduce en la capacidad de las Entidades locales para gobernar sus respectivas Haciendas, suprimiendo la tutela financiera del Estado sobre el sector local, involucrando a las propias Corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto.

El sistema diseñado no sólo busca, pues, la efectividad de los principios de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito autonómico y local, sino que además pretende que sean los propios gobiernos subcentrales los que asuman la responsabilidad compartida con el Estado para hacer efectivos esos dos principios constitucionales.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN CÓMUN

2.1. Los Recursos de las Comunidades Autónomas

La CE establece el marco general del sistema de financiación de las CC.AA. y las bases del sistema de recursos de las mismas, enumerando éstos en su art. 157.1. Así, la CE cumple la función, de por sí importante, de establecer un esquema financiero de las CC.AA. y apuntar su **naturaleza mixta** (por un lado, transferencias desde el Presupuesto estatal y, por otro, ingresos de la propia gestión de las CC.AA.), pero no utiliza un criterio sistemático de clasificación de los recursos que lo integran, encomendando esta tarea a las leyes orgánicas dictadas en su desarrollo (art. 157.3), evitando así las “rigideces” normativas del sistema de financiación que ello hubiera motivado.

Es, pues, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) el texto legal constitutivo del régimen jurídico general del sistema de financiación de las CC.AA., bajo cuyo amparo se han venido aprobando y aplicando sucesivos modelos desde 1980 hasta ahora.

A la vista de lo establecido en los artículos 157.1 CE y 4 LOFCA, se puede deducir la siguiente clasificación de los recursos de las CC.AA.:

RECURSOS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN			
RECURSOS PERCIBIDOS		RECURSOS PROPIOS	
INCONDICIONADOS	CONDICIONADOS	INCONDICIONADOS (Tributarios)	CONDICIONADOS (Financieros)
• Fondo de suficiencia	• Fondo de Compensación interterritorial	• Tributos propios	• Operaciones de crédito
• Tributos cedidos	• Subvenciones corrientes y de capital	• Recargos sobre tributos estatales	
• Tasas afectas a servicios públicos	• Asignaciones de nivelación		
	• Convenios y contratos programa		
	• Fondos europeos		

Donde:

1. En función del origen de los recursos, nos encontramos con:
 - a) Recursos propios: que tienen su origen en la propia Comunidad Autónoma.
 - b) Recursos percibidos: que tienen su origen en fuentes externas a la Comunidad Autónoma (Estado o Unión Europea).
2. Atendiendo a la capacidad de la CA para adscribirlos a sus políticas de gasto, nos encontramos con:
 - a) Financiación condicionada: recursos que deben ser aplicados a un fin concreto y determinado, es decir, ingresos finalistas.
 - b) Financiación incondicionada: recursos que no tienen un fin predeterminado y que, por tanto, pueden ser destinados a financiar cualquier tipo de gasto.

3. Por la naturaleza de los recursos, tenemos: tributarios, financieros, civiles y mercantiles o punitivos.
4. Finalmente por su función en el sistema de financiación, se pueden distinguir tres grandes bloques de recursos financieros.
 - a) Bloque de autonomía: integrado por los recursos cuyo objeto es financiar la actividad puramente autónoma, esto es: los rendimientos del patrimonio e ingresos de Derecho privado; los tributos propios; los rendimientos de las operaciones de crédito; los recargos sobre impuestos estatales, el producto de multas y sanciones y los precios públicos.
 - b) Bloque de suficiencia o financiación básica: integrado por los recursos cuyo objeto es financiar los servicios transferidos correspondientes a competencias recibidas por el Estado, esto es: tributos cedidos y Fondo de Suficiencia.
 - c) Bloque de solidaridad: integrado por los recursos cuyo objeto es lograr la efectividad del principio de solidaridad: transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y asignaciones mínimas de nivelación.

2.1.1. Recursos Propios

De naturaleza tributaria:

- ♦ Los **tributos propios** (impuestos, tasas y contribuciones especiales) sobre materias no gravadas por el Estado.
- ♦ Los **recargos sobre tributos estatales** Tanto tributos propios como recargos han sido poco utilizados por las Comunidades Autónomas y su importancia en sus presupuestos de ingresos es limitada.

De naturaleza financiera:

Están constituidos por el conjunto de **operaciones de crédito**, en moneda nacional y extranjera, que pueden realizar las CC.AA. de acuerdo con las condiciones y limitaciones establecidas en la LOFCA.

2.1.2. Recursos Procedentes del Estado

Financiación constituida por transferencias condicionadas:

- ♦ La transferencia condicionada destinada a corregir los desequilibrios regionales existentes en nuestro país mediante recursos presupuestarios es la proporcionada a través de los **Fondos de Compensación Interterritorial** (FCI). Estos Fondos, cuya regulación básica a partir del 1 de enero de 2002 se encuentra constituida por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, –aparte del art. 158.2 de la CE- se destinan a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza. La nueva disposición reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, que proviene de las modificaciones introducidas por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, ha separado el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en dos Fondos: el Fondo de Compensación, que se ciñe estrictamente al mandato constitucional, y el Fondo Complementario, que puede financiar no sólo los gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a esas inversiones.

- ♦ Las **asignaciones de nivelación**, cuya finalidad es garantizar en todo el territorio español un nivel mínimo de la prestación de los servicios públicos considerados fundamentales: la educación y la sanidad.
- ♦ Los **Convenios** de cooperación o colaboración entre el Estado y las CC.AA. para la consecución de un determinado objetivo. En estos convenios ambas partes fijan las aportaciones dinerarias de cada una de ellas y fijan los objetivos y compromisos a los que se vinculan (ejemplo: obras públicas, tratamiento de residuos, depuración de aguas, asuntos sociales,...).
- ♦ Los **Contratos-Programa** que, generalmente, nacen de un acuerdo entre el Estado y una Empresa Pública, para la prestación de determinados servicios públicos (en concreto, servicios de transporte de viajeros). En estos acuerdos se fijan objetivos de inversión, producción y resultados, así como el importe de las tarifas, teniendo como contrapartida una aportación estatal que posibilite el equilibrio financiero en la prestación del servicio.
- ♦ Las **subvenciones gestionadas**. El Estado fija anualmente en sus Presupuestos los sectores o áreas que van a ser objeto de ayuda económica en forma de subvenciones. Si estas subvenciones tienen como finalidad financiar sectores o áreas cuyas competencias han sido asumidas por las CC.AA., les corresponde a éstas su administración y gestión.

Financiación Incondicionada:

- ♦ Otro de los mecanismos integrantes del sistema de financiación de las CC.AA. es el constituido por “otras participaciones en los ingresos del Estado”. En este marco, la participación en ingresos del Estado se materializa en el **Fondo de Suficiencia** que, como mecanismo de cierre del sistema de financiación, cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto calculadas para la Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal, es decir, el Fondo de Suficiencia representa la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de gasto determinadas para cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal (valor de los recursos financieros que suponen los tributos cedidos y las tasas afectas a los servicios transferidos).
- ♦ Los **tributos cedidos** total o parcialmente. Su estudio se realiza en un epígrafe posterior.

2.1.3. Subvenciones de la Unión Europea

Otro bloque de financiación autonómica viene constituido por las subvenciones procedentes de la UE. Estas subvenciones se centran fundamentalmente en:

- ♦ **FEOGA-Garantía** (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía), cuya finalidad es la financiación de la Política Agraria Común.
- ♦ **Fondos Estructurales** (especialmente del FEDER, del Fondo Social Europeo y del FEOGA-Orientación), que tienen como finalidad principal nivelar las diferencias existentes entre las zonas más favorecidas y las menos desarrolladas de la UE.
- ♦ **Fondo de Cohesión**, establecido con la finalidad de reforzar y desarrollar la convergencia económica y social, mediante la solidaridad de los Estados miembros.

3. LOS TRIBUTOS CEDIDOS

3.1. Definición y Tipos de Cesión

Los tributos cedidos son aquellos "establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma".

La cesión de tributos por el Estado podrá ser total o parcial. La cesión será total si se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imposables contemplados en el que tributo de que se trate. La cesión será parcial si se hubiese cedido la de alguno o algunos de los mencionados hechos imposables, o parte de la recaudación correspondiente a un tributo. La cesión a cada CC.AA. se realiza en función de lo que se denomina el "punto de conexión"; así en el Impuesto sobre la Renta la cesión se referirá al impuesto pagado por los residentes en cada Comunidad y en la transmisión de bienes inmuebles en función del lugar donde se encuentra el inmueble.

Son tributos cedidos totalmente los siguientes:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio (IP).
- b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD).
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).
- d) El Impuesto sobre la Electricidad.
- e) El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT).
- f) Los Tributos sobre el Juego.
- g) El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (IVMDH).

Son tributos cedidos parcialmente

- a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 33 por ciento (IRPF).
- b) Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 35 por ciento (IVA).
- c) Los Impuestos Especiales de Fabricación (con excepción del Impuesto sobre la Electricidad) con carácter parcial con el límite máximo del 40 por ciento de cada uno de ellos.

A diferencia de los tributos propios de las CC.AA. las competencias para el establecimiento y regulación de estos tributos corresponden al Estado, sin perjuicio de ciertas competencias normativas que se atribuyen a las CC.AA. desde el 1 de enero de 1997 y que luego veremos.

3.2. Gestión y Reclamaciones Económico-Administrativas

Aunque la titularidad de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de estos tributos corresponde al Estado, éstas pueden ser asumidas por las CC.AA. por delegación y, en todo caso, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones (art. 19.2 LOFCA). La posibilidad de que estas competencias se deleguen a las CC.AA. no será de aplicación en el IRPF, en el IVA, ni en los IIEE de fabricación.

Esto nos permite hacer una nueva clasificación de los tributos cedidos:

- a) Susceptibles de ser gestionados por las CC.AA.: IP, ISD, ITP y AJD, Tributos sobre el Juego, IEDMT e IVMDH.¹
- b) Gestionados en todo caso por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT): IRPF, IVA, II.EE. de fabricación.

El cuadro refleja la importancia de los recursos financieros en función de las competencias directas de gestión.

**INGRESOS DE CC.AA. SEGÚN
ÓRGANO DE GESTIÓN**

Año 2004	
IMPUESTOS CEDIDOS GESTIONADOS POR LA AEAT	36%
IMPUESTOS GESTIONADOS POR CC.AA.	13%
TRANSFERENCIAS Y OTROS	51%
	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

En todo caso, el Estado se reserva determinadas competencias gestoras como la contestación a consultas, la confección de efectos estancados que se utilicen para la gestión de tributos cedidos, la concesión de determinadas exenciones y la recaudación mediante efectos timbrados de los tributos cedidos (sin perjuicio, en este caso, de la atribución a cada CA del rendimiento que le corresponda).

Finalmente, las reclamaciones contra actos dictados tanto por el Estado como por las CCAA en relación con la aplicación de todos los tributos cedidos, continuarán siendo conocidas por los órganos económico-administrativos estatales, sin perjuicio de la participación de las CC.AA. en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales.

3.3. facultades Normativas Atribuidas a las CC.AA.

Hasta el año 1996, las CC.AA. carecían de competencias normativas en materia de tributos cedidos. Sin embargo, a partir del 1 de enero de 1997 y en sucesivas reformas se ha otorgado capacidad a las CC. AA. para regular ciertos aspectos de estos tributos. El objeto es permitir el auténtico ejercicio de la autonomía financiera: dado que las CC. AA. no pueden establecer impuestos sobre materias ya gravadas por el Estado y al estar las principales materias imposables ya gravadas por el Estado, la autonomía quedaba gravemente restringida. Se pretende de esta forma que las CC. AA. tengan capacidad de decidir sobre el nivel y calidad de los servicios públicos que ofrecen a los ciudadanos pero

¹ En relación con el IEDMT y con IVMDH, aunque está previsto que las CC.AA. asuman por delegación las competencias gestoras, hasta que éstas no soliciten expresamente el traspaso de los correspondientes servicios, la gestión seguirá siendo competencia de la AEAT (que posteriormente transfiere el rendimiento a la correspondiente CA). Hasta la fecha, no se ha producido la citada transferencia a ninguna CA.

asumiendo su responsabilidad fiscal y adoptando para ello las medidas tributarias necesarias para financiar sus decisiones de gasto.

Las facultades normativas atribuidas actualmente a las CC.AA. en materia de tributos cedidos se pueden resumir en las siguientes:

- a) En el **IRPF**, la regulación de tarifa y deducciones de la cuota.
- b) En el **IP**, la determinación de mínimo exento y tarifa, deducciones y bonificaciones.
- c) En el **ISD**, reducciones de la base imponible, tarifa, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, así como la regulación de la gestión y liquidación.
- c) En el **ITP y AJD**, en la modalidad “Transmisiones Patrimoniales Onerosas”, la regulación del tipo de gravamen en arrendamientos, en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes muebles e inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía; y en la modalidad “Actos Jurídicos Documentados”, el tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo, podrán regular deducciones de la cuota, bonificaciones, así como la regulación de la gestión y liquidación del tributo.
- e) En los **Tributos sobre el Juego**, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la gestión, liquidación, recaudación e inspección. Este es el impuesto con competencias normativas más amplias para las CC.AA. y el que más han desarrollado.
- f) En el **IEDMT**, la regulación de los tipos impositivos.
- g) En el **IVMDH**, la regulación de los tipos de gravamen, así como la regulación de la gestión, liquidación, recaudación e inspección.

En todo caso, en el ejercicio de las competencias normativas anteriormente indicadas, las CC.AA. observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles, conforme a lo establecido al respecto en la CE; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional.

En el supuesto de que las CC.AA. no hicieran uso de las competencias normativas anteriores, se aplicará en su defecto, la normativa del Estado.

En cuanto al resto de tributos cedidos, las CC.AA. carecen de competencias normativas.

En el cuadro se aprecia la importancia relativa de los recursos financieros de la CC. AA. en función de la capacidad de las mismas para incidir en su regulación.

INGRESOS DE CC.AA. SEGÚN CAPACIDAD NORMATIVA

Año 2004	
IMPUESTOS PROPIOS	1%
IMPUESTOS CEDIDOS	
CON CAPACIDAD NORMATIVA	34,6%
SIN CAPACIDAD NORMATIVA	22,8%
FONDO DE SUFICIENCIA	26,1%
FONDO COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL	1%
SUBVENCIONES, CONV. Y CONT.	4,5%
FONDOS UNIÓN EUROPEA	10%
100%	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

4. ÓRGANOS Y FORMAS DE RELACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las relaciones entre la Administraciones tributarias estatal y la autonómica, merecen especial atención, debido a: por una parte, el importante volumen que ha adquirido la gestión tributaria realizada por las CC.AA.; por otra, a que en el nuevo escenario de corresponsabilidad fiscal ambos niveles de gobierno tienen competencias normativas que en ocasiones recaen sobre las mismas figuras impositivas; y finalmente, a que gran parte de los recursos de las CC.AA. son gestionados por el Estado.

Al mismo tiempo, la cooperación, coordinación, asistencia y suministro de información entre las Administraciones Públicas, son principios que, con carácter general, se encuentran recogidos en el ordenamiento jurídico. Por ello, se hace imprescindible la existencia de órganos de composición mixta que faciliten la colaboración, coordinación e intercambio de información entre la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas y hagan realidad la participación de las CC.AA. en la gestión de los tributos competencia del Estado.

4.1. Evolución de los Órganos de Participación

Ya en el inicio del proceso de cesión de tributos, consecuencia del desarrollo del Estado Autonómico, se crearon los primeros órganos de colaboración entre la Administración estatal y las Administraciones de las CC.AA., que vinieron a dar respuesta a las nuevas necesidades de coordinación e intercambio de información entre dichas Administraciones. Así nacieron las llamadas "Comisiones Coordinadoras" y las "Oficinas de Colaboración, Coordinación y Enlace", creadas por la Ley 30/1983, de Cesión de Tributos del Estado a las CC.AA..

Posteriormente, en el año 1993, se acordó por el Consejo de Política Fiscal y Financiera integrar de alguna manera a las CC.AA. en la AEAT, para que

tuviesen una participación efectiva en las tareas de gestión del IRPF. Para ello se crearon dos órganos: La Comisión Mixta de Gestión del IRPF, en el ámbito central y Los Órganos de Relación, en el ámbito territorial. Sin embargo, es preciso reconocer que el funcionamiento de todos estos órganos fue muy limitado.

La Ley 14/1996, de 26 de diciembre, de Cesión de Tributos a las CC.AA. y medidas fiscales complementarias estableció un nuevo esquema de corresponsabilidad fiscal y de participación de las CC.AA. en la gestión tributaria del I.R.P.F. y de otros tributos cedidos, diseñando nuevas estructuras y órganos, suprimiendo simultáneamente las hasta entonces existentes. Se crearon así la "Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria" y los "Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria", actualmente en funcionamiento.

Finalmente, la Ley 21/2001 vigente a partir de 2002, introduce nuevos mecanismos de coordinación y participación de las CC.AA. en la gestión tributaria del Estado, al tiempo que potencia los ya existentes profundizando, en definitiva, en el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

4.2. Órganos de Participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de Colaboración y Coordinación en la Gestión Tributaria

4.2.1. Órganos de Composición Mixta:

Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

De nueva creación, este órgano se configura como uno de los órganos rectores de la AEAT y está presidido por el Presidente de la misma e integrado por miembros de la Administración tributaria del Estado y por seis representantes de las CC.AA. y Ciudades Autónomas, designados cada año por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Son funciones del mismo:

- Informar, antes de su aprobación, el Plan de Objetivos de cada año -que incluirá el Plan General Autonómico de la AEAT, resultado de la agregación de los planes correspondientes de cada una de las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía- así como las directrices esenciales del Plan de Control Tributario.
- Ser informado de la marcha y resultados del Plan de Objetivos de la AEAT durante el año.
- Asesorar al Presidente en las cuestiones relativas a la política de gestión de los ingresos tributarios.
- Proponer líneas de actuación y las prioridades de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y, a través de ésta, de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, así como asesorar al Presidente en materia de coordinación y cooperación.

Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria:

La Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria se integra en el seno de la estructura central de la AEAT, por lo que depende directamente del Presidente de ésta, que también preside la Comisión. Por su propia naturaleza, es un órgano integrado por representantes de la Administración Tributaria Estatal, de cada una de las CC.AA. de régimen común y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Entre sus funciones más importantes, se destacan las siguientes:

- Elaborar criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado, de las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía en materia de tributos cedidos.
- Analizar e informar los anteproyectos y proyectos normativos de rango legal que modifiquen la regulación de los tributos cedidos.
- Diseñar la política general de gestión de los tributos cedidos gestionados por la AEAT y establecer directrices para su aplicación.
- Establecer criterios de coordinación gestora e intercambio de información entre el Estado y las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía
- Diseñar las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control, en relación con los tributos cedidos gestionados por la AEAT.

Dentro de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, se crea una **Comisión de Evaluación Normativa** con la finalidad de propiciar el acuerdo sobre las posibles discrepancias existentes en relación con el contenido de la normativa tributaria, con anterioridad a la promulgación de las correspondientes normas.

Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria

La estructura territorial de la AEAT se ajusta a la de las CC. AA., contando con una Delegación Especial en cada Comunidad Autónoma. En la estructura de la correspondiente Delegación Especial de la AEAT se constituyen los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria. Estos son órganos colegiados de participación de las CC.AA. en la AEAT, en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. Son órganos bilaterales, compuestos cada uno de ellos por cuatro representantes del Estado y tres de cada Comunidad Autónoma de derecho común y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En consecuencia existe un total de diecisiete.

Deben desarrollar principalmente las funciones de coordinación a nivel bilateral entre la Administración del Estado y la Administración Autonómica. En ellos se produce una descentralización de los mecanismos de colaboración, lo cual los hace más cercanos a las Administraciones autonómicas, permitiendo detectar realmente cuáles son las necesidades y problemas y pudiéndolos resolver con mayor celeridad.

4.2.2. Órganos de Relación con las Comunidades Autónomas

Dependencias Regionales de Relaciones Institucionales

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, prevé la creación, en el ámbito de las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la AEAT, de las llamadas "Unidades Regionales de Coordinación con las Administraciones Tributarias", bajo la superior coordinación del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la AEAT. Estas unidades se podrán crear a propuesta de las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y asumirán la coordinación de las relaciones con la respectiva Comunidad o Ciudad Autónoma. En particular, dichas Unidades realizarán el seguimiento de las actuaciones planificadas por los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria e informarán sobre el desarrollo de las mismas a los órganos competentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Actualmente hay seis creadas.

4.3. Participación de las Comunidades Autónomas en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales

El artículo 20 LOFCA, en sus apartados 1 y 2 establece lo siguiente:

"1. El conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por las respectivas Administraciones en materia tributaria, tanto si en ellas se suscitan cuestiones de hecho como de derecho, corresponderá:

- a) Cuando se trate de tributos propios de las Comunidades Autónomas, a sus propios órganos económico-administrativos.*
- b) Cuando se trate de tributos cedidos, a los órganos económico-administrativos del Estado.*
- c) Cuando se trate de recargos establecidos sobre tributos del Estado, a los órganos económico-administrativos del mismo.*

2. Lo dispuesto en las letras b) y c) del apartado 1 anterior se entenderá sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales del Estado."

Esta participación ha sido objeto de desarrollo por la Disposición adicional decimotercera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en virtud de la cual, esta participación podrá realizarse, en los términos que se establezcan reglamentariamente, de las siguientes maneras:

- a) Mediante el nombramiento de funcionarios de las comunidades autónomas como Vocales de las Salas de impuestos cedidos de los citados Tribunales.
- b) Mediante la creación, en el seno del Tribunal Económico-Administrativo Regional, y en virtud de convenio celebrado entre el Ministerio de Hacienda y la Consejería competente de la Comunidad Autónoma, de una Sala Especial que estará presidida por el Presidente del Tribunal e integrada por los vocales del mismo que se determinen reglamentariamente y por su Secretario, así como por el órgano económico-administrativo de la comunidad autónoma, y que actuará como Sala del Tribunal respecto de las reclamaciones relativas exclusivamente a tributos cedidos o a aquellos tributos del Estado cuyo rendimiento corresponda en su totalidad a la comunidad autónoma.

Hasta el momento ninguna de las dos posibilidades se ha materializado

4.4. Órganos de Resolución de Conflictos. La Junta Arbitral

El régimen jurídico general del sistema de financiación de las CC.AA. contempla, además, la existencia de órganos capaces de resolver los conflictos positivos y negativos que puedan suscitarse entre las distintas CC.AA. y entre éstas y el Estado, con motivo del ejercicio de sus respectivas competencias, respecto de la aplicación de los puntos de conexión, la titularidad del rendimiento y las competencias de gestión, inspección o recaudación en la aplicación territorial de las normas o acuerdos de cesión.

Los artículos 23 y 24 de la LOFCA regulan una Junta Arbitral como órgano competente para la resolución de conflictos, cuyo Presidente es nombrado por el Ministro de Hacienda, a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Además, estará integrada por cuatro miembros de la Administración General del Estado y cuatro de cada Comunidad Autónoma en conflicto.

5. REGÍMENES FORALES: NAVARRA Y PAÍS VASCO

La LOFCA reconoce en sus Disposiciones Adicionales Primera y Segunda, al amparo de la Disposición Adicional primera de la CE, que el régimen general de financiación se excepciona en los casos del País Vasco y Navarra, en los que ha de aplicarse el régimen especial del Concierto o Convenio; son los denominados Regímenes Forales

Estos regímenes especiales tienen básicamente las siguientes características:

- La regulación de los mismos se encuentra en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Estas normas son aprobadas por el Estado previo acuerdo entre ambas Administraciones (*leyes paccionadas*) y regulan los principios y bases del contenido del régimen especial y ordenan las relaciones tributarias entre el Estado y los territorios forales.
- Las “Diputaciones Forales” del País Vasco y de Navarra, en sus respectivos ámbitos territoriales, tienen plenas competencias para el establecimiento y exacción de la totalidad de su régimen tributario (salvo derechos de importación y gravámenes a la importación en los II.EE. y en el IVA).
- Posteriormente, previo acuerdo entre ambas Administraciones, se fija la cantidad global o “cupo” con el que cada uno de los territorios históricos que forman Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra contribuyen al sostenimiento de las cargas del Estado no asumidas por la propia Comunidad Autónoma.

5.1. Órganos de Relación

5.1.1. Comisión Mixta del Concierto Económico (País Vasco)

La Comisión Mixta del Concierto Económico es un órgano de composición bilateral Estado - País Vasco a la cual se le encomiendan las siguientes funciones:

- Acordar las modificaciones del Concierto Económico.
- Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria.
- Acordar la metodología para el cálculo del cupo en cada quinquenio.
- Acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral.
- Todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el Concierto Económico.

En cuanto a su composición, está constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado.

5.1.2. Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa (País Vasco)

La Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa es un órgano de composición bilateral Estado – País Vasco a la cual se le encomiendan, entre otras, las siguientes funciones:

- Evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Concierto Económico con carácter previo a su publicación.
- Resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el presente Concierto Económico.
- Realizar los estudios que estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico con el marco fiscal estatal.
- Facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniforme, planes y programas de informática y articular los instrumentos, medios, procedimientos o métodos para la materialización efectiva del principio de colaboración y del intercambio de información.

Está compuesta por cuatro representantes de la Administración del Estado y cuatro representantes de la Comunidad Autónoma designados por el Gobierno Vasco.

5.1.3. Comisión Coordinadora de Navarra

La Comisión Coordinadora es un órgano de composición bilateral Estado – Navarra a la cual se le encomiendan, entre otras, las siguientes funciones:

- Evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Convenio Económico con carácter previo a su aprobación.
- Resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el Convenio Económico.
- Determinar la aportación económica.
- Cuantificar la valoración anual, provisional y definitiva, del coste de las competencias ejercidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de policía.
- Realizar los estudios que se estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen foral con el marco fiscal estatal.
- Facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniformes, planes y programas de informática.

- Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria.

La Comisión Coordinadora está compuesta por seis representantes de la Administración del Estado y seis representantes de la Comunidad Foral designados por el Gobierno de Navarra.

5.2. Órganos de Resolución de Conflictos

La normativa prevé la constitución de una Junta Arbitral del País Vasco y una Junta Arbitral de Navarra como órganos de deliberación y resolución de los conflictos que se susciten entre la Administración Tributaria del Estado y las Diputaciones Forales, o entre éstas y la Administración de cualquier Comunidad Autónoma en relación con:

1. La aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados.
2. La determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido.
La normativa determina los casos en los que la empresa debe tributar exclusivamente a una administración y los casos que debe tributar compartidamente al País Vasco o Navarra y al resto del territorio español. En este segundo supuesto se establecen reglas para fijar qué porcentaje de la deuda debe ingresarse en cada territorio.
3. La interpretación y aplicación del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco o del Convenio con Navarra a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales.
4. Las discrepancias acerca de la domiciliación de los contribuyentes.

En ambos casos la Junta está integrada por tres miembros cuyo nombramiento debe ser acordado por la Comisión Mixta de Concierto, y formalizado por el Ministro de Economía y Hacienda y el Consejero de Hacienda y Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco o, en el caso de Navarra, por acuerdo entre el Ministro de Economía y Hacienda y el Consejero de Economía y Hacienda. A los miembros se les exige como condición ser juristas de reconocido prestigio en materia tributaria o hacendística.

5.3. Colaboración AEAT-Haciendas Forales

Las relaciones de la AEAT con las Haciendas Forales en lo que se refiere a la colaboración en la gestión de los tributos han sufrido un cambio importante desde los acuerdos firmados en 18 de mayo (País Vasco) y el 15 de junio (Navarra) del 2006.

Estos Acuerdos son el resultado de las propuestas realizadas por una serie de grupos de trabajo de carácter técnico reunidos a lo largo del 2005 y 2006. Son los siguientes:

- Grupo de Trabajo sobre Cambios de Domicilio.
- Grupo de Trabajo sobre Remesas derivadas de ingresos en Administración no competente.

- Grupo de Trabajo sobre Control Tributario y Actas Únicas.
- Grupo de Trabajo sobre Coordinación y control de tramas de fraude en IVA intracomunitario.
- Grupo de Trabajo sobre embargo de devoluciones tributarias (sólo Navarra).

6. EVOLUCIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

España está en estos momentos en un proceso de reforma de los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas que afectará al sistema de financiación. En la actualidad existen cinco propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía en tramitación, y tres que ya han sido aprobadas:

- a) Reformas estatutarias aprobadas: Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía.
- b) Reformas estatutarias en tramitación: Islas Baleares, Aragón, Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha.

En el ámbito tributario, las diversas reformas estatutarias contemplan importantes novedades, que afectan tanto a las competencias de la correspondiente Comunidad Autónoma, como a la organización de los servicios administrativos encargados de la gestión de los tributos. Algunas de las nuevas disposiciones son directamente aplicables por las CC. AA. mientras que otras dependen de que se alcancen los necesarios acuerdos en el Consejo de Política Fiscal y Financiera o entre la Comunidad Autónoma afectada y el Gobierno central.

De manera sucinta, y tomando como referencia el nuevo Estatuto de Cataluña, las novedades son las siguientes:

1ª.- Ampliación del ámbito de competencias normativas en tributos cedidos, que abarcan los siguientes elementos estructurales: exenciones, bonificaciones y reducciones en base, tipos impositivos y deducciones en cuota (Estatuto de Cataluña y proyectos de reforma estatutaria de Aragón, Baleares y Castilla-La Mancha. Las restantes reformas estatutarias aprobadas o en tramitación se remiten a lo previsto en la LO de desarrollo del artículo 157.3 de la Constitución).

Asimismo, en el Estatuto de Cataluña se contempla la asignación de competencias normativas en IVA minorista y la fase minorista de productos sujetos a IIEE, previa autorización de la Unión Europea.

2ª.- Incremento del porcentaje de cesión de los tributos parcialmente cedidos: 50% en IRPF e IVA, 58% en IIEE de Fabricación (solamente en el Estatuto de Cataluña).

3ª.- Creación de una Agencia Tributaria, a la que se encomendará tanto la gestión de los impuestos propios como el ejercicio de las competencias de gestión delegadas a la Comunidad Autónoma en relación con los tributos cedidos (aparece en todas las reformas estatutarias. No obstante, en el Estatuto de la Comunidad Valenciana se utiliza la denominación Servicio Tributario Valenciano, y en el proyecto de reforma de Castilla y León se menciona la

posibilidad de crear un organismo con personalidad jurídica, pero no se utiliza la denominación “Agencia Tributaria”).²

4ª.- Creación de un Consorcio con participación paritaria de las Administraciones tributarias estatal y autonómica, cuando la naturaleza del tributo así lo exija (Estatutos de Cataluña y Andalucía y proyecto de reforma estatutaria de Canarias. En el proyecto de reforma estatutaria de Aragón, recibe la denominación de “organización común”; en el de Castilla-La Mancha, se denomina “ente común de colaboración”).

5ª.- Implantación de la “ventanilla única” en el ámbito tributario (Estatuto de Cataluña y los proyectos de reforma estatutaria de Baleares y Canarias).

6ª.- Asignación de competencias a la Comunidad Autónoma para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas frente a actos de gestión tributaria, correspondientes a tributos cedidos, y dictados por órganos de la propia Comunidad Autónoma (Estatutos de Cataluña y Andalucía y los proyectos de reforma estatutaria de Aragón, Baleares y Canarias).

Si tomamos como referencia los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, el esquema de competencias queda como sigue:³

a) Tributos propios de la Comunidad Autónoma:

Corresponden a la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma las competencias para la gestión, en su sentido más amplio, de estos tributos.

b) Tributos cedidos totalmente a la Comunidad Autónoma:

En estos tributos, corresponderían a la Administración Tributaria de la Comunidad Autónoma las competencias para la gestión, en su sentido más amplio, si bien la titularidad de dichas competencias es estatal, y lo que se cede es su ejercicio, actuando la Administración Tributaria autonómica por delegación del Estado. En los Estatutos de Cataluña y Andalucía se enumeran los siguientes: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre el Patrimonio y Tributos sobre los Juegos de Azar. El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos también están cedidos actualmente, pero hasta ahora las CCAA no han pedido asumir esta competencia. El Impuesto Especial sobre la Electricidad, que se define en el Estatuto como totalmente cedido, es igualmente gestionado en la actualidad por el Estado, debido a las peculiaridades de este tributo, que dificultan la cesión de su gestión.

² La Generalidad de Cataluña ha aprobado recientemente un Proyecto de Ley de creación de la Agencia Tributaria de dicha Comunidad Autónoma.

³ En este apartado sólo se contienen referencias a los nuevos Estatuto de Cataluña y Andalucía, por haber sido ya aprobados. No obstante, las consideraciones que aquí se efectúan son igualmente trasladables a las restantes reformas estatutarias en tramitación que asignan competencias gestoras a la correspondiente Comunidad Autónoma. Por lo que respecta a la otra reforma estatutaria ya aprobada, la de la Comunidad Valenciana, se remite a lo que disponga la Ley orgánica de desarrollo del artículo 157.3 de la Constitución.

c) Tributos cedidos parcialmente a la Comunidad Autónoma:

En estos tributos, corresponderían a la Administración del Estado las competencias para la gestión y a la AEAT su ejercicio, en su sentido más amplio, si bien se contemplan fórmulas de colaboración que pueden desembocar en la creación de un Consorcio cuando la naturaleza del tributo así lo exija.

Los tributos cedidos parcialmente según los nuevos Estatuto de Cataluña y Andalucía son: IRPF, IVA e IIEE de fabricación.

d) Tributos estatales no cedidos a la Comunidad Autónoma:

Estos tributos no forman parte de los recursos de los que se nutre la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Así, por ejemplo, tal como dispone el artículo 202.3 del nuevo Estatuto de Cataluña, que establece los recursos de la Hacienda de la Generalitat, en sus letras a), b) y c), que se ocupan de los de naturaleza tributaria, se contemplan exclusivamente los tributos propios, los tributos estatales cedidos y los recargos sobre tributos estatales. Lo mismo puede decirse respecto de la reforma del Estatuto de Andalucía, en su artículo 173.2.a).

En consecuencia, de acuerdo con los artículos 202.3 y 203.2, los tributos no cedidos son figuras tributarias que están fuera del marco de cesión y, por tanto, fuera del ámbito de regulación del correspondiente Estatuto, de donde se deriva que la gestión, en su sentido más amplio, no puede ser cedida a la Comunidad Autónoma y seguirá correspondiendo a la AEAT.

En este grupo están la Renta de Aduanas, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes.

7. HACIENDAS LOCALES

El nivel local está constituido en España por los Ayuntamientos (8107) y por determinados órganos intermedios como son las Diputaciones provinciales (38) y los Consejos o Cabildos Insulares (10). Como se ha mencionado, la Ley de Haciendas Locales regula su régimen de financiación. Este se basa fundamentalmente en una serie de impuestos que la Ley atribuye a las entidades locales y en transferencias del Presupuesto del Estado y, en menor medida, de las CC. AA. A ello se añaden otras fuentes complementarias. El cuadro recoge la importancia relativa de las distintas fuentes de financiación.

**INGRESOS DE ENTIDADES LOCALES *
POR NIVELES DE GOBIERNO**

AÑO 2004	
TRIBUTOS	45,4%
INGRESOS PATRIMONIALES	6,2%
INGRESOS DE TRANSFERENCIAS	39%
INGRESOS FINANCIEROS	9,3%

* Excluidas Diputaciones Forales.

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda) y elaboración propia.

Las entidades locales no pueden crear sus propios impuestos, sino que éstos son creados por la Ley estatal que los atribuye a las entidades locales. Éstas pueden modificar determinados elementos de estos impuestos, fundamentalmente los tipos impositivos, lo que les otorga capacidad de decisión sobre la cuantía de sus ingresos. El principal de ellos en términos cuantitativos es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) aunque disponen de otras figuras impositivas relevantes como los que gravan los vehículos, actividades económicas, obras o transmisiones de solares.

La gestión de estos impuestos corresponde en principio a las propias entidades locales. No obstante hay determinadas peculiaridades y ciertos ámbitos de colaboración con la Administración tributaria estatal que a continuación se comentan.

7.1. El Catastro Inmobiliario

Entre los impuestos de los Ayuntamientos el Impuesto de Bienes Inmuebles es el de mayor importancia recaudatoria. La gestión del impuesto corresponde a los Ayuntamientos, pero un instrumento básico para la aplicación del impuesto, el Catastro, es competencia del Estado. Los Ayuntamientos tienen capacidad para decidir, con ciertos límites, el tipo impositivo del impuesto, pero la base imponible está determinada por el valor catastral.

El Catastro contiene una descripción de todos los bienes inmuebles del país, incluyendo su propietario y su valor, y sus funciones son tanto fiscales como no fiscales. La formación y mantenimiento del Catastro inmobiliario es competencia del Estado y la ejerce a través de la Dirección General del Catastro, que dispone de su propia red territorial (las Gerencias Regionales y Territoriales)

Dadas sus características y funciones, la gestión del Catastro exige una estrecha colaboración con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Existen para ello una serie de órganos de coordinación con participación de los diversos niveles administrativos, tanto en el ámbito estatal (Consejo Superior de Propiedad inmobiliaria, Comisiones Superiores de Coordinación Inmobiliaria de Rústica y Urbana y Comisión Técnica de Cooperación Catastral), como en el territorial (los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria y las Juntas Técnicas

Territoriales de Coordinación Inmobiliaria, estas últimas centradas en los aspectos técnicos de valoración)

Además, para facilitar y agilizar la cooperación e intercambio de información la Dirección General del Catastro ha desarrollado una amplia red de convenios con las entidades locales.

7.2. Impuesto de Actividades Económicas

Uno de los impuestos de los Ayuntamientos es el Impuesto de Actividades Económicas. Este impuesto grava el ejercicio de cualquier tipo de actividades empresariales, profesionales o artísticas. Tradicionalmente este impuesto ha tenido un importante papel desde el punto de vista de control censal, pues deben inscribirse en él todos los contribuyentes que ejerzan las actividades señaladas detallando todos los locales en donde se ejerce. Por ese motivo la gestión del censo o matrícula del impuesto ha sido atribuida a la Administración del Estado aunque la gestión de la recaudación corresponde a los ayuntamientos. La ley permite que la gestión del censo sea delegada a las entidades locales, pero en todo momento se garantizan los flujos de información que permitan que tanto éstas como la administración estatal dispongan de la información censal del impuesto. El censo o matrícula del impuesto contiene la información que permite determinar la cuantía del impuesto.

Dos veces al año la Agencia Tributaria transmite a las entidades locales la información, la primera con carácter provisional y la segunda definitiva. Con esa información las entidades locales pueden realizar la determinación del impuesto y proceder a su recaudación. Cuando la gestión del censo ha sido delegada son los Ayuntamientos los que trasladan la información a la Agencia Tributaria para asegurar el control censal.

La inspección del impuesto, es decir la verificación de que los datos declarados por el contribuyente son correctos, es competencia de la Administración del Estado, pero igualmente puede ser delegada en los Ayuntamientos.

Actualmente existe una exención generalizada en el impuesto para todos los contribuyentes con facturación inferior a un millón de euros. Estos contribuyentes están obligados a presentar su declaración censal pero no se les exige el impuesto. La Agencia Tributaria traslada a los Ayuntamientos la información necesaria para que puedan aplicar la exención.

7.3. Convenios de Colaboración con Entidades Locales

Junto con los ámbitos definidos en los impuestos mencionados, existen distintas áreas de colaboración entre la Administración tributaria del Estado y los Ayuntamientos que han dado lugar a diversas fórmulas de cooperación. Los ámbitos principales son:

- asistencia al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones.
- reducción de trámites administrativos
- intercambio de información para facilitar la aplicación y control del sistema impositivo.
- prestación de determinados servicios, principalmente de cobranza de deudas.

Con fecha 15 de abril de 2003 la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias (una asociación de entidades locales, creada al amparo de la Ley de Régimen Local para la promoción y protección de sus intereses comunes y su representación ante otras administraciones públicas) suscribieron un Protocolo y cuatro convenios de colaboración con la finalidad de establecer un sistema estable de colaboración mutua en los ámbitos de gestión tributaria, recaudación en vía ejecutiva de los tributos propios de las Entidades Locales y suministro e intercambio de información. Además, el 13 de diciembre de 2006 se firmó una Addenda al Convenio de intercambio de información de carácter tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria, con objeto de extender el procedimiento telemático de embargo de devoluciones gestionadas por la AEAT a cualquier deuda local de naturaleza pública, sea o no tributaria.

Los Convenios aprobados, a los que las entidades locales pueden adherirse libremente, son los siguientes:

- 1) **Convenio de colaboración en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria**, que establece determinados suministros recíprocos de información entre la Agencia Tributaria y las Entidades Locales, así como un procedimiento de embargo de devoluciones tributarias gestionadas por la Agencia Tributaria y de pagos presupuestarios de las Entidades Locales. Los intercambios desde la Agencia Tributaria a las Entidades Locales están en la actualidad plenamente operativos y se suministran por medios telemáticos (Internet), previa solicitud de la Entidad Local adherida al Convenio. En el ámbito de la colaboración en materia de gestión recaudatoria se han implantado, con el objetivo de satisfacer y compatibilizar los intereses recaudatorios de las Entidades Locales y de la Agencia Tributaria, dos mecanismos: Un procedimiento de embargo automático de devoluciones tributarias reconocidas por la AEAT a favor de los deudores de las Entidades Locales por deudas de naturaleza pública (tributaria y no tributaria), y un procedimiento de embargo de pagos presupuestarios a satisfacer por las Entidades Locales a favor de deudores en fase de embargo de la Agencia Tributaria.
- 2) **Convenio de colaboración en materia de suministro de información de carácter tributario a las Entidades locales**, que tiene por objeto la cesión periódica por la Agencia Tributaria de información de contenido tributario, tanto para finalidades no tributarias (evitar la aportación de certificados manuales por los ciudadanos a instancias de los entes locales) como para finalidades tributarias (cumplimiento de obligaciones fiscales locales). Las solicitudes de información y el envío de los suministros se efectúan generalmente a través de correo electrónico, existiendo unos formatos normalizados.
- 3) **Convenio de colaboración para la recaudación en vía ejecutiva de los tributos propios de las Entidades locales por parte de la AEAT**, de acuerdo con el contenido del artículo 8 del Reglamento General de Recaudación que habilita a la Agencia Tributaria para gestionar la recaudación de las deudas de las Haciendas Locales, siempre que se así se acuerde mediante la suscripción del oportuno convenio para la recaudación. En tal sentido, este Convenio tiene por objeto regular las condiciones y requisitos en base a los cuales la Agencia Tributaria asume la gestión recaudatoria en vía ejecutiva de los tributos propios de las Entidades Locales, siempre y cuando su

gestión no haya sido encomendada por la Entidad Local a una Comunidad Autónoma. En los casos en que la Entidad Local se adhiera al Convenio, y respecto de los tributos cuya gestión en vía ejecutiva encomiende a la Agencia Tributaria, debe remitir con una periodicidad máxima mensual a la AEAT un único envío informático comprensivo de las deudas providenciadas de apremio, las cuales no podrán ser inferiores a 150 euros de principal por deuda a recaudar. Por otra parte, como compensación económica por los costes que le supone a la Agencia Tributaria asumir esta gestión, se articula un sistema de financiación, por el que la Entidad Local ha de abonar al Estado unos porcentajes fijos sobre el importe de las bajas por ingreso, anulación, insolvencia u otras causas.

- 4) **Convenio de colaboración en materia de presentación telemática de declaraciones y comunicaciones del IRPF en representación de terceros,** Convenio que se enmarca dentro del ámbito de la colaboración social en la gestión tributaria establecida en el artículo 96 de la Ley General Tributaria, y más concretamente en el artículo 64 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dictado al amparo de lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que en su apartado 1 establece que la Agencia Tributaria podrá hacer efectiva la colaboración social en la presentación de declaraciones y comunicaciones por este Impuesto a través de acuerdos formalizados con, entre otros, las Administraciones Públicas. Para que la Entidad Local pueda presentar por vía telemática en representación de terceras personas las declaraciones y comunicaciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, es necesario que ostente la representación de los contribuyentes en cuyo nombre actúen en los términos establecidos en el artículo 43 de la Ley General Tributaria y en el artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL CON OTRAS ESFERAS DE GOBIERNO

José Gregorio Vielma Mora

Superintendente

Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria
(Venezuela)

SUMARIO: Resumen. 1-. Marco constitucional y legal. -2. Formas de control y promoción. 2.1. La Administración Tributaria Nacional. 2.2. La Oficina de Relaciones Institucionales y la División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales. 2.2.1. Los Convenios de Cooperación interinstitucionales e intergubernamentales suscritos por el SENIAT. 2.2.2. Convenios suscritos. 2.2.3. Objetivos de los Convenios. -3. Experiencia práctica de la administración tributaria venezolana respecto de los mecanismos y estructuras implantados para coordinar y cooperar con órganos recaudadores de otras esferas del gobierno venezolano. -4. Negociación de nuevos convenios de servicios de cooperación. -5. Otras esferas para la Cooperación Institucional. Anexo 1.

RESUMEN

La presente propuesta de ponencia sobre la experiencia de la administración tributaria venezolana, respecto de los mecanismos y estructuras implantados para coordinar y cooperar con órganos recaudadores de otras esferas del gobierno venezolano, parte del análisis del marco constitucional y legal, que atribuye competencias a los diferentes niveles que integran la Administración Pública venezolana, y establece entre otros, los principios de Coordinación y Cooperación que deben orientar la colaboración y relación entre éstos niveles y con otras ramas de los poderes públicos.

Inserto en la estructura de la Administración Pública Nacional, se ubica el SENIAT, un Servicio Autónomo adscrito al Ministerio de Finanzas. Dentro de su estructura organizativa y funcional se encuentra la Oficina de Relaciones Institucionales, integrada entre otras divisiones, por la División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales, Unidad competente para planificar, gestionar y coordinar las acciones relativas a los asuntos fiscales y/o tributarios municipales y estatales, que serán objeto de la negociación de los Convenios de Servicios de Cooperación Interinstitucionales e Intergubernamentales, a ser suscritos con instituciones públicas y privadas venezolanas, en el marco de las competencias del SENIAT.

Dichos convenios constituyen las formas de control y promoción de que dispone la Administración Tributaria venezolana, para coordinar y cooperar con órganos recaudadores de otras esferas del gobierno venezolano, como son el estatal y municipal. A la fecha el SENIAT ha suscrito 104 de estos Convenios, cuyos objetivos contribuyen a mancomunar esfuerzos para el logro de los fines del

Estado de forma más eficiente y dentro de las competencias de cada ente u organismo, pero vinculados en todos los aspectos que los interrelacionan.

La experiencia de la actuación de la Administración Tributaria nacional, esta reseñada por una importante sinergia existente entre la actuación del SENIAT y los diferentes niveles del gobierno, no sólo con respecto a las administraciones tributarias estatales y municipales, sino incluso con otros entes u organismos de la Administración Pública Nacional y descentralizada, así como con empresas del sector privado, enfocada principalmente a las áreas de asesoría técnica, capacitación del recurso humano, ejecución de fiscalizaciones conjuntas, intercambio de información y fortalecimiento de la cultura tributaria.

Con la celebración de estos Convenios, la Administración Tributaria contribuye con el proceso de transformación del Estado Venezolano y al logro de sus fines, en especial, la sostenibilidad fiscal, aumentando y diversificado la recaudación no petrolera; y en virtud, de los beneficios que los mencionados convenios reportan al SENIAT, este Servicio profundiza en la ampliación de la red y aplicación de estos mecanismos y estructuras de coordinación y cooperación con los órganos recaudadores de las esferas estatales y municipales del Gobierno Venezolano, de allí que en la actualidad se encuentren en fase de negociación un total de 23 nuevos convenios.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS MECANISMOS Y ESTRUCTURAS PARA COORDINAR Y COOPERAR CON ÓRGANOS RECAUDADORES DE OTRAS ESFERAS DEL GOBIERNO VENEZOLANO

De conformidad con la Constitución de 1999, la República Bolivariana de Venezuela, es un Estado federal descentralizado en los términos que ella consagra en su artículo 4, el cual se rige por los principios de cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, y a los fines de organizar políticamente su territorio, éste se divide en Estados, Distrito Capital, dependencias federales y territorios federales. El territorio se organiza en Municipios de conformidad con lo previsto constitucionalmente en el artículo 16.

A partir de esta división político-territorial, el Poder Público en Venezuela se distribuye entre el Poder Municipal, Estatal y el Poder Nacional según lo establecido en el artículo 136 de la Constitución, garantizando la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. En este contexto, cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

En tal sentido, el artículo 156 constitucional, atribuye las competencias al Poder Público Nacional, entre las cuales se encuentra, en el ámbito impositivo: *la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos nacionales expresamente señalados en esta norma, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por la Constitución y la Ley* (numeral 12); y la potestad de la República a través del Poder Público Nacional, *para regular y limitar los tributos estatales y municipales, garantizando la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias.*

En cuanto el Poder Público Estatal, nuestra Constitución en el numeral 4 del artículo 164, establece a los Estados; entidades autónomas e iguales en lo político con personalidad jurídica plena; entre otras competencias, *la de organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales, pero sin atribuir ramos tributarios específicos bajo su competencia, por tanto, los impuestos, tasas y contribuciones especiales a favor de los Estados, serán creados o transferidos por ley nacional a tenor de lo establecido en el numeral 5 del artículo 167 del texto constitucional.*

En cuanto a la regulación constitucional de las competencias de los Municipios, unidades políticas primarias de la organización nacional, nuestra carta Magna, establece en su artículo 178, que corresponde a éstos, el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que les asigne la Constitución y las leyes nacionales. En tal sentido, en su artículo 179, al regular los ingresos que tendrán los Municipios, establece las tasas, impuestos y contribuciones por los conceptos expresamente señalados en dicha norma y la participación en otros ramos tributarios nacionales o estatales conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

En relación a la potestad tributaria que corresponde a los Municipios, la Constitución de la República (artículo 180), establece que la misma es distinta y autónoma de las potestades atribuidas al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades, dentro de las cuales se ubica la materia impositiva municipal.

2. FORMAS DE CONTROLAR Y PROMOVER EL CUMPLIMIENTO DE LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE DIFERENTES ESFERAS DEL GOBIERNO EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

A los fines de orientar las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública venezolana hacia el logro de los fines y objetivos del Estado, la propia Constitución de la República, establece el ejercicio de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles del Poder Público Nacional, lo cual es regulado mediante ley nacional bajo los principios de interdependencia, coordinación, subsidiaridad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

En tal sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública, en desarrollo de los principios, valores y normas constitucionales define los principios y bases que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública venezolana, aplicable ésta a los diferentes niveles que la integran (Nacional, Estatal y Municipal), y a la administración descentralizada funcionalmente, estableciendo entre otros, los principios de Coordinación (artículo 23) y Cooperación (artículo 24), que deben orientar la colaboración y relación que debe existir entre los diferentes niveles de la Administración Pública venezolana, así como, con otras ramas de los poderes públicos, en la ejecución de las actividades propias de su competencia de acuerdo con el principio de lealtad institucional.

2.1. La Administración Tributaria Nacional

En este marco constitucional y legal, y dentro de la estructura de la Administración Pública Nacional, descrita, se enmarca la existencia y funcionamiento del actual **Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT)**, un servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional, técnica y financiera, adscrito al Ministerio de Finanzas, órgano responsable de la ejecución de la administración tributaria nacional, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes, distintas a las que lo crean y regulan, tal y como lo establece el artículo 1 de la Ley del SENIAT¹.

2.2. La Oficina de Relaciones Institucionales y la División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales

Dentro de la estructura organizativa y funcional del SENIAT definida de conformidad con la normativa que lo regula, se encuentra la **Oficina de Relaciones Institucionales**², una dependencia staff adscrita al Despacho de la Superintendencia de este Servicio, que cumple con la misión de gestionar, establecer y mantener vínculos legales, administrativos, operativos y de cooperación en materia tributaria entre el SENIAT y las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, interesadas en procurar el bienestar de los ciudadanos y que redunden igualmente en beneficio de los sectores participantes. La misma está integrada entre otras divisiones, por la **División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales**³.

2.2.1. Los Convenios de Cooperación Interinstitucionales e Intergubernamentales Suscritos por el SENIAT

Son acuerdos de servicios de cooperación, coordinación e intercambio de información interinstitucional, suscritos entre el SENIAT y los entes de la administración pública nacional, estatal y municipal, así como también, con instituciones públicas, privadas y Organizaciones No Gubernamentales, enmarcados dentro de los principios de cooperación, colaboración y corresponsabilidad que define nuestra Carta Magna y que desarrolla la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el objeto de mancomunar esfuerzos para el logro de los fines del Estado de forma más eficiente y dentro de las competencias de cada ente u organismo, pero vinculados en todos los aspectos que los interrelacionan.

2.2.2. Convenios Suscritos

Dentro de este marco de actuación, hasta la presente fecha, el SENIAT ha suscrito los siguientes Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales:

¹ Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.320, de fecha 08 de noviembre de 2001.

² Artículo 8 de la Providencia Administrativa N° 2.205, de fecha 10-09-2004, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.780, de fecha 22-09-2004.

³ Las funciones de esta División y las materias sobre las cuales brinda Asesorías a los entes suscritores de los Convenios de Servicios de Cooperación, se encuentra descritas en el Anexo 1.

CONVENIOS SUSCRITOS

Entes	Nº de Convenios
Alcaldías (Gobierno Municipal)	82
Gobernaciones (Gobierno estatal)	8
Distrito Metropolitano de Caracas	1
Universidades	6
Otros organismos y empresas (Ministerios, entes públicos y empresas privadas)	7
Total	104

Fuente: SENIAT. Oficina de Relaciones Institucionales. División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales.

2.2.3. Objetivos de los Convenios

Entre sus principales objetivos, que constituyen el objeto de los convenios celebrados podemos resaltar los siguientes:

- Mancomunar esfuerzos para crear una red recíproca de información que facilite la determinación, el cobro, la fiscalización y recaudación de los tributos nacionales responsabilidad del SENIAT; estatales y municipales, según el caso;
- Establecer mecanismos de cooperación destinados al adiestramiento y actualización del personal adscrito a la Administración Tributaria Estatal y Municipal, disminuyendo los costos en los planes de entrenamiento del personal para dichas entidades;
- Aplicar, mejorar e incrementar los procedimientos de fiscalización y/o control de los contribuyentes domiciliados o residenciados en la respectiva jurisdicción del Municipio o Estado, a fin de llevar a niveles óptimos la recaudación de los tributos nacionales, estatales y municipales, tanto por incidencia de la actuación del SENIAT como de los entes o Servicios responsables de la Administración Tributaria Estatal y Municipal;
- Ejecución de fiscalizaciones conjuntas; procedimientos realizados simultáneamente por funcionarios del SENIAT y de la Alcaldía, la Gobernación y/o de los entes estatales y municipales responsables de la administración de sus respectivos tributos.
- Asesoramiento técnico y ejecución de actividades tendentes a modernizar los sistemas tributarios existentes en los entes estatales y municipales;
- Diseñar y establecer programas conjuntos para el fortalecimiento de la cultura tributaria a nivel local y nacional;
- Incremento sostenido de la recaudación de los tributos tanto nacionales como estatales y municipales;
- Asesoramiento técnico a las administraciones tributarias estatales y municipales y a otros entes suscritores de los citados convenios, por parte del SENIAT;
- Actualización e intercambio de información contenida en los respectivos registros de contribuyentes, contratistas y proveedores, los cuales pueden servir de base para la eficiencia y efectividad de las gestión

- tributaria nacional, estatal y municipal, en especial, en cuanto a la determinación de los ingresos reales obtenidos por aquellos;
- Intercambio de información, por parte de cada ente, sobre las áreas geográficas en que hayan realizado operativos de fiscalización y control tributario, dentro de la jurisdicción del Municipio o Estado respectivo, así como de las faltas e incumplimientos detectados respecto de las materias competencia del otro ente. A tales fines en los Convenios se acuerda que los funcionarios de cada ente en ejercicio de sus funciones y actuaciones solicitarán la información expresamente señalada respecto de los tributos administrados por el otro ente suscriptor para la actualización de la normativa tributaria estatal y municipal, por parte del SENIAT;
 - Asesoramiento técnico por el SENIAT, en relación con la sistematización de los procesos de las administraciones tributarias estatales y municipales;
 - Asesoramiento técnico y trabajo conjunto para la creación del Servicio Autónomo de Administración Tributaria Municipal o Estatal, según el caso, cuando éste no existe.

3. EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA VENEZOLANA RESPECTO DE LOS MECANISMOS Y ESTRUCTURAS IMPLANTADOS PARA COORDINAR Y COOPERAR CON ÓRGANOS RECAUDADORES DE OTRAS ESFERAS DEL GOBIERNO VENEZOLANO

De la negociación y ejecución de estos 104 Convenios, la experiencia de la actuación de la Administración Tributaria, está reseñada por una importante sinergia existente entre la actuación del SENIAT y los diferentes niveles del gobierno, no sólo con respecto a las administraciones tributarias estatales y municipales, sino incluso con otros entes u organismos de la Administración Pública Nacional y descentralizada, así como con empresas del sector privado. De allí que, los convenios suscritos y en proceso de negociación, no se limiten a los gobiernos estatales y municipales, sino que abarcan Ministerios, Institutos Autónomos, otros entes u organismos públicos, empresas del Estado y empresas privadas, en cada uno de ellos, los objetivos difieren según los intereses y necesidades de cada ente y del SENIAT; los cuales van desde la asesoría técnica y el adiestramiento de personal hasta la actuación conjunta en materia de fiscalización y cultura tributaria.

En cuanto a la ejecución de estos convenios, algunos de ellos corresponden a División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales; en el caso de aquellos relacionados con capacitación y actualización de recursos humanos, corresponden al Centro de Estudios Fiscales y la gran mayoría de ellos por la naturaleza de sus objetivos, corresponde su ejecución a las Unidades que integran el nivel operativo del SENIAT, principalmente a las Gerencias Regionales de Tributos Internos.

En relación con los mecanismos y estructuras implantados para coordinar y cooperar con órganos recaudadores de otras esferas del gobierno, a través de los aludidos convenios de servicios de cooperación, no obstante, la amplitud de actuación que establece el marco constitucional y legal venezolano, expuesto al inicio, en la práctica ésta se ha enfocado principalmente a las áreas de asesoría técnica, capacitación del recurso humano, ejecución de fiscalizaciones conjuntas, intercambio de información y fortalecimiento de la cultura tributaria.

- En el área de asesoría técnica, ésta se ha enfocado principalmente a:
 - Estudio y elaboración de proyectos de normativas tributarias y de creación de Servicios Autónomos de Administración Tributaria Municipal o Estadal;
 - Estudio y aplicabilidad de leyes sobre tributos que han sido transferidos a los Municipios (Licores y Especies Alcohólicas) y a los Estados (Ley de Timbres Fiscales), así como, sobre tributos nacionales (como son las retenciones de Impuesto Sobre la Renta y de Impuesto al Valor Agregado);
 - Manejos de tributos por concepto de juegos de Loterías, y juegos y apuestas lícitas;
 - Elaboración y mejoramiento de normas, procedimientos y programas de fiscalización y control de los tributos, tasas y contribuciones municipales y estadales, que deben cumplir los contribuyentes domiciliados o residenciados en la respectiva jurisdicción del Municipio o Estado, a fin de llevar a niveles óptimos la recaudación de los tributos estadales y municipales; lo cual incide de manera directa y positiva en el control y recaudación de los tributos nacionales administrados por el SENIAT.

- En materia de cooperación en la capacitación y actualización del personal adscrito a la Administración Tributaria Estadal y Municipal, lo cual permite a estos órganos disminuir los costos de los planes de entrenamiento del personal, y ampliar los conocimientos técnicos no sólo en el ámbito de los tributos municipales y estadales, sino formando al personal, en el manejo de los tributos nacionales que están directamente relacionados o que inciden sobre las actividades y bases imponibles de sus respectivos tributos, tasas y contribuciones.

- Ejecución de fiscalizaciones conjuntas; se trata de procedimientos realizados simultáneamente por funcionarios del SENIAT y de la Alcaldía, Gobernación o entes estadales y municipales responsables de la administración de sus respectivos tributos, en los cuales los funcionarios respectivos dentro del marco de sus competencias, realizan su actuación frente un mismo sujeto pasivo.
 En tal sentido, ha sido amplia y muy importante la experiencia, toda vez que se han incorporado a esta actuación conjunta, funcionarios de los entes responsables de la administración, recaudación y control de las contribuciones de seguridad social y/o parafiscales, así como, funcionarios de los servicios de protección al consumidor; policía y cuerpos de bomberos, en los cuales además de verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones tributarias y parafiscales, se verifica el cumplimiento de otras normativas regulatorias de las actividades y locales comerciales, industriales y sociales en el país, tales como: control de precios, especulación, contrabando de mercancías, normas de seguridad e higiene), así como otras informaciones de interés impositivo, como son: el registro de operaciones de las empresas, registro de defunciones de empleados y familiares, aperturas de sucesiones y carga laboral de las empresas.

- En cuanto al intercambio de información, se desarrollada en dos sentidos; intercambio de las base de datos de los contribuyentes, proveedores,

contratistas, sujetos pasivos de retenciones de Impuesto Sobre la Renta e IVA, y el intercambio de las informaciones obtenidas por cada suscriptor del convenio, con ocasión de la ejecución de sus funciones de fiscalización y control, relativas a omisiones e incumplimientos de tributos competencia del otro ente, así como, sobre las áreas geográficas que dentro de la jurisdicción del Municipio o Estado respectivo se han realizados tales actuaciones.

- En relación al fortalecimiento de la cultura tributaria en los ciudadanos que habitan o transitan por los territorios de los Estados y Municipios, el SENIAT ha realizado operativos de divulgación e información de manera conjunta con Alcaldías, Gobernaciones y otros entes de la Administración Pública Nacional.

4. NEGOCIACIÓN DE NUEVOS CONVENIOS DE SERVICIOS DE COOPERACIÓN

Toda vez que la actuación de la Administración Tributaria Nacional, mediante la celebración de estos Convenios contribuye con el proceso de transformación del Estado Venezolano y al logro de sus fines, en especial, la sostenibilidad fiscal, aumentando y diversificado la recaudación no petrolera; y en virtud, de los beneficios que los mencionados convenios reportan al SENIAT, en la obtención de información sobre registro de contribuyentes, operaciones realizadas e ingresos brutos generados o percibidos por éstos, montos de retenciones de Impuestos sobre la Renta e IVA y bases imponibles, ubicación y actualización de datos de los contribuyentes, determinación de incumplimientos e ilícitos cometidos por contribuyentes expresamente ubicados e identificados, todo lo cual simplifica y agiliza la actuación fiscalizadora del SENIAT contribuyendo con la eficacia y eficiencia de su gestión y con la disminución de los costos operativos, este Servicio profundiza en la ampliación de la red y aplicación de estos mecanismos y estructuras de coordinación y cooperación con los órganos recaudadores de las otras esferas del gobierno del Estado venezolano, mediante la negociación de los convenios de servicios de cooperación, antes descritos, de allí que en la actualidad se encuentren en fase de negociación y firma, los siguientes convenios:

CONVENIOS EN PROCESO DE NEGOCIACIÓN	
Entes	Nº de Convenios
Alcaldías y Gobernaciones	2
Universidades	8
Otros organismos (Ministerios y entes públicos y privados)	13
Total Convenios en Proceso	23

Fuente: SENIAT. Oficina de Relaciones Institucionales. División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales.

5. OTRAS ESFERAS PARA LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

Finalmente, en cuanto a las experiencias sobre regímenes simplificados de imposición que cubran tributos de diferentes niveles de gobierno, así como, la existencia de centros compartidos de atención e información al contribuyente; cabe señalar que, si bien son áreas que representan un fuerte potencial para la cooperación con los niveles estatales y municipales, actualmente en nuestro país no existe aún ningún régimen de tributación simplificada, aunque se han venido realizando estudios tendientes a determinar la viabilidad de un régimen impositivo de esta naturaleza.

En cuanto a la existencia de Centros Integrales o compartidos de atención e información a los contribuyentes, aún cuando en los convenios de servicios de cooperación suscritos, se han establecido cláusulas, mediante las cuales los entes suscritores se comprometen a facilitar espacios físicos en sus instalaciones, a los fines de ubicar en los mismos, oficinas de atención a contribuyentes nacionales, por parte del SENIAT, y estatales o municipales en las sedes del SENIAT de la respectiva Región, sin embargo, la ejecución de estos compromisos aún está en fase de estudio y diseño para su futura implantación.

En relación con el registro único de contribuyentes, en la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo establecido en el Código Orgánico Tributario, en el numeral 7 del artículo 121, es facultad de la Administración Tributaria Nacional diseñar e implantar un registro único de identificación o de información que abarque todos los supuestos exigidos por las leyes especiales tributarias, en tal sentido, el SENIAT administra el Registro de Información Fiscal de contribuyentes a nivel nacional.

En los términos expuestos, queda presentado a ustedes la regulación constitucional y legal, así como, la organización, administración, ejecución y resultados de los mecanismos y estructuras implantados para coordinar y cooperar con los órganos recaudadores de las otras esferas del gobierno del Estado venezolano.

ANEXO 1

La Oficina de Relaciones Institucionales está integrada entre otras divisiones, por la **División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales**⁴, unidad competente para planificar, gestionar y coordinar las acciones relativas a los asuntos fiscales y/o tributarios municipales y estatales, que serán objeto de la negociación de los Convenios de Servicios de Cooperación Interinstitucionales e Intergubernamentales, de coordinación e intercambio de información en materias relativas a las potestades y competencias del SENIAT, a ser suscritos por éste con instituciones públicas, privadas y organizaciones No Gubernamentales venezolanas, de conformidad con lo previsto en el numeral 43 del artículo 4 de la Ley del SENIAT, a los fines de contribuir con la recaudación de los tributos nacionales, y de las esferas estatales y municipales, bajo los principios de legalidad y respeto al contribuyente; coordinación, cooperación y lealtad institucional.

Principales atribuciones de esta División

1. Coordinar las acciones relativas a los asuntos fiscales y/o tributarios municipales y estatales que serán objeto de la negociación de los Convenios;
2. Participar, por instrucción de las máximas autoridades del SENIAT, en las negociaciones de los convenios interinstitucionales e intergubernamentales;
3. Planificar y coordinar todas las actividades relacionadas con la firma de convenios con Estados, Municipios e Instituciones Públicas y Organizaciones No Gubernamentales;
4. Coordinar la formación y adiestramiento del personal adscrito a la Administración Tributaria de los entes públicos suscriptores de convenios con el SENIAT;
5. Canalizar y actualizar la información obtenida de los entes públicos y privados suscriptores de convenios.

Materias sobre las cuales la División de Convenios Interinstitucionales e Intergubernamentales del SENIAT presta Asesoría técnica, a otras esferas del gobierno venezolano

- Creación de Servicios de Administración Tributaria Estatal y Municipal;
- Creación e implementación de instrumentos legales en materia de timbres fiscales, licores y especies alcohólicas, entre otras;
- Desarrollo, actualización e implementación de Ordenanzas y normativas Tributarias;
- Políticas, procedimientos y nuevas técnicas de fiscalización y control tributario, en especial en materia de juegos y apuestas lícitas, licores y especies alcohólicas, timbres, entre otras;
- Desarrollo de sistemas para el intercambio de información.

Elaboración y actualización de Manuales de Normas y Procedimientos en materia tributaria;

⁴ Artículo 8 de la Providencia Administrativa N° 2.205, de fecha 10-09-2004, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.780, de fecha 22-09-2004.

TEMA 3

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS MODERNAS Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS MODERNAS Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Hans van der Vlist
Comisionado Adjunto
Impuestos y Aduanas
Administración Tributaria y Aduanera
(Países Bajos)

SUMARIO: -1. Introducción. -2. Tendencias sociales y desarrollos demográficos de los Países Bajos. -3. Desarrollos del mercado laboral holandés. -4. Desarrollos del gobierno holandés. -5. La Administración Tributaria en marcha. -6. Información clave sobre el personal. -7. Gestión de recursos humanos. -8. Evaluando los resultados.

1. INTRODUCCIÓN

La forma en que está organizada la Gestión de Recursos Humanos dentro de una organización gubernamental de gran tamaño como la Administración Tributaria (29.000 empleados) en los Países Bajos está intrínsecamente vinculada con una serie de desarrollos sociales significativos. El envejecimiento de la población, la inminente escasez de mano de obra del mercado holandés y las nuevas tareas asignadas a la Administración Tributaria en los últimos años resultaron ser condiciones adicionales que obligaron a realizar elecciones fundamentales en la política de Gestión de Recursos Humanos adoptada por la organización.

Este trabajo reseña brevemente las principales tendencias sociales y los desarrollos demográficos de los Países Bajos, luego describe el mercado laboral holandés para delinear el panorama en el que se están definiendo los temas de Gestión de Recursos Humanos actualmente. El trabajo concluye con los temas de Gestión de Recursos Humanos actuales dentro de la Administración Tributaria Holandesa.

Para presentar el marco dentro del cual deben operar la Administración Tributaria y la Gestión de Recursos Humanos, primero se tratarán las tendencias sociales y los dos desarrollos demográficos más importantes.

2. TENDENCIAS SOCIALES Y DESARROLLOS DEMOGRÁFICOS DE LOS PAÍSES BAJOS

Al considerar la trayectoria hacia 2010/2020, en los Países Bajos pueden distinguirse cinco tendencias. Además, se presentan dos desarrollos demográficos que tienen un impacto directo en la práctica diaria de la Gestión de Recursos Humanos de la Administración Tributaria.

Tendencias

Individualización: La sociedad holandesa se está individualizando a un ritmo acelerado. La gente ya no está dispuesta a ver limitada su libertad al escoger su estilo de vida particular. Las relaciones comunitarias tradicionales se están desdibujando. La persona en tanto individuo ocupa el primer plano, insiste en hacer sus propias elecciones y se niega a verse influida por cualquier tipo de relación social.

Informalización: La sociedad holandesa también se caracteriza por un elevado nivel de informalización. Desde el punto de vista cultural, la individualización conduce a formas más o menos igualitarias de contacto y relaciones informalizadas. Esto se evidencia en el uso frecuente del pronombre 'je' (tú) en holandés y por llamar a las personas por sus nombres de pila incluso en relaciones que no son estrictamente personales, y en el modo de vestir de la gente. Más aún, la sociedad está perdiendo sus características jerárquicas. La organización tradicional está estructurada de manera jerárquica y piramidal y espera que sus miembros demuestren un compromiso con los objetivos de la organización. En la actualidad, las organizaciones europeas y, por ende, las holandesas son cada vez más instituciones que brindan servicios profesionales a terceros o que mantienen contactos en una red relativamente informal que ya no contiene sus estratificaciones anteriores. Las personas desean que se las vea y trate como iguales y encontrarse en una posición que les permita negociar de esa manera.

Computarización: Holanda es uno de los países más computarizados del mundo. La automatización marcó el comienzo técnico del proceso de computarización. El cambio cualitativo que tuvo consecuencias sociales de importancia no ocurrió sino hasta que se hizo posible el uso individualizado de grandes volúmenes de información mediante el desarrollo de nuevos programas de software y la miniaturización en el campo tecnológico. De hecho, uno puede argumentar con fundamentos que todos pueden estar conectados con todos, en todo momento, desde todo lugar, y al mismo tiempo tener acceso a prácticamente toda la información disponible en el mundo. La contracara es la creciente preocupación acerca de la susceptibilidad que tiene una sociedad computarizada frente al sabotaje, los cortes al suministro de electricidad, el terrorismo y la información contaminada (SPAM, virus, etc.)

Internacionalización: la tendencia social conocida como internacionalización puede considerarse, por un lado, como una influencia externa incrementada sobre nuestra sociedad y, por otro lado, como las menguantes diferencias entre las sociedades. Los medios masivos y la publicidad desempeñan un papel dominante en la proyección y previsión de los estilos y patrones de vida del ciudadano global.

Intensificación: El término intensificación se refiere al sentimiento de que la percepción no debe ser tan sólo intensa e intensiva en sí misma sino que, en una cantidad creciente de áreas de la vida, el componente de la percepción se está fortaleciendo y orientando más hacia la persona en tanto individuo. La intensificación, sin embargo, también tiene su aspecto sombrío. Una percepción colectiva de enojo lleva a que una cantidad creciente de personas recurra a la violencia para expresar sus emociones. Esto a su vez conduce a un incremento en la cantidad de delitos individuales y colectivos violentos.

Desarrollos Demográficos

Envejecimiento/disminución de la cantidad de jóvenes: un fenómeno social importante y omnipresente es el envejecimiento y ausencia de jóvenes entre la población europea y la de los Países Bajos. A lo largo de los últimos 100 años, la población mundial ascendió de 1.600 millones a 6.100 millones de personas.

Durante ese lapso, la población europea creció de 422 a 728 millones y la cantidad de habitantes holandeses de 5,1 a 16,1 millones. Un período de crecimiento es seguido, primero, por un período de estabilidad, luego del cual hay una disminución en la población.

Así, el crecimiento de la población holandesa habrá de paralizarse en las próximas décadas. Al mismo tiempo, se incrementará el porcentaje de personas de 65 años o más (envejecimiento). El envejecimiento es el resultado de dos factores: un incremento de la expectativa de vida y una disminución del número promedio de hijos por mujer. Este desarrollo se conoce como la transición demográfica. Debido a la extensión de la expectativa de vida, una mayor cantidad de personas vivirán más tiempo.

La disminución de la cantidad de jóvenes (la decreciente proporción de jóvenes expresada como porcentaje de la población total) de los Países Bajos no tiene grandes probabilidades de ocasionar problemas en las próximas décadas. Las proyecciones estadísticas indican que la población tendrá un promedio constante de 3,8 millones de jóvenes. Respecto de la estructura etaria, en los Países Bajos veremos el siguiente desarrollo en las próximas décadas.

Grupo etario	2006	2010	2020	2030	2040	2050
0 - 20 años	3.969.529	3.938.635	3.772.088	3.742.869	3.831.635	3.800.855
20 - 65 años	10.030.003	10.042.388	9.839.220	9.489.285	9.171.310	9.408.654
65 años o más	2.335.978	2.481.432	3.188.512	3.789.723	4.017.160	3.696.403

Desde aproximadamente 2030, la población en su conjunto comenzará a disminuir, ya que se prevé que la cantidad de fallecimientos supere la cantidad de nacimientos.

Diversidad: la emancipación de la mujer tras la Segunda Guerra Mundial hizo que la diversidad del mercado laboral holandés se incrementara significativamente. También dio lugar a que el debate sobre cuestiones de diversidad conquistara terreno durante este período. Luego de casarse, las mujeres permanecían activas en el mercado laboral. Surgió la necesidad de empleos a medio tiempo, centros diurnos para el cuidado de niños, etc. No obstante, la atención a la posición de la mujer lentamente está mermando, ya que gradualmente está pasando a ser la práctica habitual que las mujeres continúen trabajando (incluso luego de casarse y dar a luz).

El foco pasó de la emancipación de la mujer a cuestiones sociales relativas a la diversidad étnica. Durante los años de la reconstrucción que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, los Países Bajos reclutaron muchos trabajadores de otros países, en especial de Turquía y Marruecos. La idea era que estos “trabajadores invitados” en algún momento regresaran a sus países de origen, cosa que sucedió sólo en parte. Los trabajadores migrantes que permanecieron aquí se establecieron en los Países Bajos en forma permanente. Como resultado de ello, hoy existe una segunda e incluso una tercera generación de personas pertenecientes a minorías étnicas en nuestro país. En los Países Bajos es de práctica diferenciar a las personas de las minorías étnicas según su país natal y el de sus padres. Al mismo tiempo, surge el interrogante de cuánto tiempo podremos continuar hablando de “minorías étnicas” si las personas nacieron en los Países Bajos y, a menudo, muestran un mejor manejo del idioma holandés que de cualquier otro idioma. Lo mismo es cierto, por su puesto, en el caso de las personas que llegan desde los territorios de nuestro Reino en el exterior, es decir, Las Antillas.

Sin embargo, parte de este grupo aún tiene dificultades en encontrar empleo calificado. Dentro de Europa existen diferencias. En países como Dinamarca, Suecia, Bélgica, Holanda y Francia, la participación laboral de la población correspondiente a minorías étnicas es 10% inferior a aquella de la población autóctona. En los países del Sur de Europa e Irlanda, el porcentaje de participación laboral de la población correspondiente a la minoría étnica es aún mayor que el de la población autóctona. Por ejemplo, en España el nivel de participación es 10% superior. Sin embargo, en materia salarial, estas diferencias entre los países europeos no parecen existir. Tanto en España como en Holanda, los trabajadores migrantes ganan en promedio 25% menos que sus contrapartidas autóctonas.

Los factores que contribuyen al rezago de la población de las minorías étnicas en la participación laboral dentro de la Unión Europea son:

- debido a la deficiente transferibilidad del conocimiento, los estudios (de alto nivel) no siempre son reconocidos plenamente
- la disponibilidad de cláusulas de seguridad social generosas
- la discriminación

En el futuro no tan lejano, la proporción de habitantes de las minorías étnicas en la sociedad holandesa aumentará de 1 de cada 10 habitantes a 1 de cada 6 habitantes. Esto refuerza la necesidad de definir una gestión de la diversidad como prioridad para la sociedad holandesa.

3. DESARROLLOS DEL MERCADO LABORAL HOLANDÉS

Como se mencionara antes, en las próximas décadas se evidenciará una serie de desarrollos significativos en el mercado laboral holandés, que tendrá un impacto serio en la práctica diaria de la Gestión de Recursos Humanos de la Administración Tributaria y su operatoria general.

Disminución de la población en edad laboral

El desarrollo más importante tendrá que ver con la disminución de la población en edad laboral. Una de las causas de esta contracción es que la generación que nació inmediatamente luego de la Segunda Guerra Mundial, habrá alcanzado la edad jubilatoria.

El 1° de enero de 2007, los Países Bajos aún tenían 10 millones de habitantes en edades que oscilaban entre los 20 y los 65 años. Se prevé que la población en edad laboral continuará disminuyendo en 1 millón de personas (hasta 2040), mientras que, al mismo tiempo, el número de trabajadores mayores se incrementará. En 2011, la cantidad de personas de entre 60 y 65 años habrá ascendido a 1,1 millón. Actualmente, sólo un quinto de este grupo está activo laboralmente. En estas proyecciones no se tomó en cuenta ninguno de los desarrollos del mercado laboral europeo donde estos cambios ya están en curso. El atractivo del mercado laboral europeo podría resultar un aspecto de creciente influencia sobre el mercado laboral holandés. No obstante, aún se prevé que para 2006 habrá más emigrantes que inmigrantes.

Este efecto demográfico negativo probablemente se verá compensado durante los primeros años por el incremento de la cantidad de trabajadores de entre 55 y 65 años de edad. El gobierno apunta a absorber en el mercado laboral la mayor cantidad posible de hombres y mujeres, no sólo para compensar la inminente escasez de mano de obra sino también debido a que el reciente acuerdo de coalición define al trabajo como medio de desarrollo personal que proporciona sentido e integración. Nuestro gobierno procura activamente alcanzar un incremento sustancial del nivel de participación. En el acuerdo de coalición también se decidió aumentar las oportunidades de migración de conocimientos de manera de compensar las faltas específicas de mano de obra.

Participación

Para mantener la oferta de mano de obra a la par de las necesidades, el gobierno decidió elevar el nivel de participación de las mujeres en particular. Un instrumento que se utilizará para lograrlo es el mejoramiento de las facilidades para el cuidado de niños y la reducción de sus costos.

Otra medida tendiente a detener la caída de la oferta de mano de obra es la abolición de incentivos impositivos para las personas que desean dejar de trabajar antes de los 60 años.

Aún así, el aumento de la participación en el mercado laboral de los Países Bajos parece llegar a un punto de parálisis. En comparación con otros países, el nivel de participación en los Países Bajos es elevado (73%). Sin embargo, expresada en horas de trabajo, esta participación es bastante baja (49%), lo que ilustra que muchas personas, en especial mujeres, sólo trabajan una parte (pequeña) de su tiempo.

Trabajadores con estudios

Se prevé que la falta de mano de obra tendrá lugar especialmente en el extremo superior (trabajadores con estudios) del mercado laboral, mientras que al mismo tiempo las cifras de desempleo del extremo inferior (trabajadores con menos estudios o no calificados) del mercado laboral se incrementarán. En 2010,

faltarían un total de 75.000 trabajadores con estudios. Por ello, el objetivo de los Países Bajos es elevar el nivel educativo de la población trabajadora para llegar al 50% de trabajadores con estudios.

Demanda de sustitución versus demanda de mano de obra adicional

Los desarrollos señalados más arriba se refieren primordialmente a la demanda de sustitución. Esta demanda de sustitución se genera porque los trabajadores abandonan sus puestos o se retiran. Debido a que la economía de los Países Bajos está en crecimiento, la demanda de personal calificado también aumenta. Hay dos factores que están ejerciendo gran presión sobre el mercado laboral holandés: la demanda de sustitución que se manifestará en su mayor expresión luego de este año, y la demanda de mano de obra adicional de staff calificado originada en el crecimiento económico.

Este año, ya se espera una escasez respecto de personal técnico, cuidadores, docentes y trabajadores con experiencia financiera. Debido a esta última categoría, en particular, la Administración Tributaria enfrentará una competencia intensa con el sector del mercado financiero, por ejemplo en el campo de la contratación y retención de especialistas en impuestos y contadores.

4. DESARROLLOS DEL GOBIERNO HOLANDÉS

Las tendencias sociales mencionadas dieron lugar a una percepción diferente respecto del rol del gobierno y las tareas gubernamentales. El gobierno es considerado cada vez más como proveedor de servicios para el beneficio del público. Por ello, el anterior gabinete holandés lanzó varias iniciativas para permitirles a las autoridades gubernamentales trabajar de una manera más orientada a la demanda y los objetivos. La meta era responder adecuadamente a las cambiantes necesidades sociales de servicios prestados por organismos de gobierno. Como resultado de ello, el gobierno está cada vez más organizado en respuesta a las cuestiones sociales en lugar de por temas específicos asignados a un ministerio o estrato de gobierno en particular.

El gobierno holandés se fijó una serie de objetivos: mejores servicios, menos burocracia, una organización efectiva, horizontalización y un método de operación distinto.

Mejores servicios: estos deben lograrse mediante la introducción de un único punto de contacto con el gobierno. La base será la digitalización en curso y un mayor uso de facilidades de TIC. Para el público, esto significa que en el futuro podrán comunicarse con el gobierno a través de su Propia Página de Internet Personal.

Menos burocracia: menos reglas y mayor simplificación, en la medida de lo posible. Esto implica la introducción de un marco más amplio de reglamentaciones mediante las cuales el gobierno actúa como director y supervisor remoto.

Horizontalización: significa que el gobierno confía en el público y la comunidad empresarial. Esto conducirá a menos reglas y mayor responsabilidad confiada al

público y la comunidad empresarial por igual. El gobierno no puede ni debe manejarlo todo por su cuenta. Además, el nuevo gobierno holandés considera enfáticamente que el concepto de horizontalización es la base para la interacción entre el gobierno y la sociedad.

Una organización efectiva y un método de operación distinto. Esto tiene que ver primordialmente con la organización interna del gobierno. En otras palabras, la capacidad y voluntad del gobierno de trabajar en conjunto y escuchar lo que la sociedad, el público y los políticos le solicitan. Por ejemplo, los funcionarios de gobierno se nombran cada vez más según su experiencia en la resolución de temas sociales particulares que tienen prioridad política. Esto requiere un compromiso cada vez más flexible de parte de los funcionarios en todos los sectores de las diversas instituciones de gobierno.

El plan de contingencia para incrementar la efectividad del gobierno holandés comprende una cantidad de elementos concretos:
--

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • menos formulación de políticas y más cabida a la ejecución • concentración de tareas en los órganos ejecutores • mejor cooperación • gestión operativa efectiva |
|--|

Menos formulación de políticas y más cabida a la ejecución

El llamado a una menor formulación de políticas y una mayor cabida a la ejecución se basa en la observación de que, en la práctica, son los órganos gubernamentales ejecutores los que están en contacto directo con la sociedad y el público. Son ellos los primeros en recibir señales respecto de cómo opera el gobierno y cuán efectiva es la política. Además de la Administración Tributaria, los órganos de ejecución también incluyen a las autoridades municipales y las instituciones sociales.

Concentración de tareas en los órganos ejecutores

Debido a que las organismos ejecutores trabajan cerca del público, los problemas que pueden presentarse se pueden identificar y resolver de manera más efectiva. Por su puesto, esto requiere una mayor concentración de tareas en los organismos ejecutores que trabajan para más de un departamento de política gubernamental. Actualmente se están explorando las opciones de servicios basados en el cliente y la diferenciación, sin dejar de lado el principio de igualdad.

Mejor cooperación

Una colaboración incrementada entre los organismos de ejecución para contrarrestar procesos de trabajo no integrados y compartimentalizados resultó de vital importancia, como indican claramente las tareas de control de los distintos organismos gubernamentales como la policía, el poder judicial y la Administración Tributaria.

Gestión operativa efectiva

Un gobierno comprometido a cambiar el foco de la política a la ejecución también debe concentrarse en adoptar un método de trabajo más efectivo. El gobierno holandés pugna por mejorar la eficiencia y la efectividad en este campo **mediante la integración, la centralización y la estandarización de la gestión operativa.**

Apoyado en la idea de que todos los organismos gubernamentales deben operar más como una única organización, el objetivo ulterior es la centralización de todos los elementos de la gestión operativa que se presten a dicha combinación.

Respecto de la tarea de Gestión de Recursos Humanos de las autoridades públicas, es decir el gobierno nacional (120.000 empleados), en los últimos años se dieron pasos sustanciales. Entre tanto, se creó un centro conjunto para las cuentas de personal y nóminas.

Por ejemplo, los conocimientos y experiencia específicos en el campo de las comunicaciones del mercado laboral, el desarrollo de carrera, la capacitación y las condiciones de trabajo se agruparon en un único centro de experiencia para todo el gobierno nacional. Este centro de experiencia también participa en el diseño de instrumentos concretos de la Gestión de Recursos Humanos.

El personal de estas organizaciones es el de los distintos departamentos gubernamentales y organismos ejecutores. En los próximos años, un nuevo desarrollo de la Gestión de Recursos Humanos se centrará en la introducción del auto servicio digital para gerentes y empleados. Como resultado de ello, los empleados podrán modificar sus datos personales por sí mismos (es decir, nombre/dirección, y solicitar y gestionar días de vacaciones en forma digital).

El nuevo rol de la Gestión de Recursos Humanos dentro de la Administración Tributaria

Hasta 2004, el departamento de Gestión de Recursos Humanos de la Administración Tributaria implementaba todas sus tareas y deberes exclusivamente por sí mismo. Según el modelo de Dave Ullrich, esto implica los roles de socio estratégico, desarrollador, administrador y el de especialista en RRHH.

El cambio hacia la fusión de las tareas administrativas y las de desarrollo/especialidades para beneficio del gobierno en su totalidad significa que la Gestión de Recursos Humanos tendrá que centrar su atención cada vez más en el concepto de asociación estratégica. El funcionario de Gestión de Recursos Humanos, adscrito a la gerencia de línea, fortalecerá su valor adicional si demuestra estar altamente calificado para traducir los desarrollos sociales y las tendencias del mercado laboral en consecuencias para su propia organización de manera oportuna. Esto también requiere una actitud más proactiva de la función de Gestión de Recursos Humanos de nuestra organización.

Para la Administración Tributaria, esto significa que en el próximo período debemos comprometernos a aumentar la concientización en la Gestión de Recursos Humanos respecto de este cambio de las expectativas.

En apoyo a este proceso, actualmente se están desarrollando normas profesionales para un funcionamiento adecuado de la Gestión de Recursos Humanos, lo que incluye el desarrollo y la presentación de programas de profesionalización y la ampliación de las redes de conocimientos dentro del gobierno nacional, simulando el intercambio de mejores prácticas.

5. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MARCHA

Antes de ocuparme de la práctica de la Gestión de Recursos Humanos dentro de la Administración Tributaria, les presentaré un panorama de los desarrollos más relevantes dentro de la Administración Tributaria.

Las tendencias y desarrollos de la sociedad (la individualización, la computarización y la internacionalización, la informalización y la intensificación, el envejecimiento, la diversidad, la escasez de mano de obra) y el programa llamado '*andere overheid*' (gobierno distinto) tienen consecuencias para la Administración Tributaria holandesa respecto del volumen y la naturaleza de sus tareas y la línea más apropiada de abordaje que esta debe adoptar.

Nuevas tareas

En línea con el objetivo de concentrar las tareas que han de llevar a cabo los organismos ejecutores, en 2005 se le asignaron tareas adicionales a la Administración Tributaria en un campo que aún era desconocido para esta organización: el pago de beneficios al público respecto de la cobertura de salud, alquileres y el servicio del cuidado de niños. Esto implicaba un proceso de una naturaleza enteramente distinta de la imposición y la recaudación de impuestos.

Control

Durante los próximos años, la Administración Tributaria se centrará en darle un impulso de calidad a sus servicios y en optimizar sus procesos de control. En este contexto, control significa garantizar que las empresas, instituciones y el público satisfagan sus obligaciones impositivas, por ejemplo mediante la realización de inspecciones en hoteles, restaurantes y clubes. El punto de partida para la optimización de la tarea de control es la mayor profesionalización de la colaboración con otros órganos gubernamentales.

Optimizar el nivel de control abarca dos aspectos. Por un lado, se libera mayor capacidad para las tareas de control, por ejemplo mediante el reclutamiento de más personal de control. Por otro lado, deben hacerse elecciones para adoptar un enfoque de control diferente. El control horizontal o "control basado en la confianza" será una herramienta importante para la Administración Tributaria, que se sumará a la forma tradicional del control vertical. Esto significa que el control de las empresas que se consideran confiables estará cada vez más organizado a través de la certificación, el control de calidad y los códigos de conducta. De esta manera, el personal de control se puede destinar específicamente a las tareas de rastreo y combate del fraude cometido por contribuyentes individuales y empresariales.

Mejoramiento de los servicios

La Administración Tributaria está comprometida a mejorar sus servicios al público. Se ha hecho mucho en pos de facilitarle las cosas al público, por ejemplo al consignar, en lo posible, la información disponible con anticipación, de manera que el interesado sólo tenga que tildar en la información pre-llenada. Esto ya se introdujo en el área del otorgamiento de beneficios y, a su debido tiempo, también se aplicará a las declaraciones de impuestos normales.

Agenda de la Administración Tributaria

Anticipándose a todos estos desarrollos y cambios, la Administración Tributaria delineó una agenda que establece las prioridades actuales y futuras de la organización.

Esta agenda contiene:

1. Conexión (tanto con el trabajo como entre empleados y la gerencia)
2. Simplificación (significa coordinación, gestión consistente, toma de iniciativas y aceptación de responsabilidades)
3. Optimización de actividades de control (significa que la Administración Tributaria desea estar visible en la sociedad)
4. Orientación externa (la Administración Tributaria no es una fortaleza impenetrable; participa activamente en la sociedad y, a su vez, alienta a la sociedad a participar en sus actividades).
5. Diversidad (la Administración Tributaria desea que su staff de 30.000 empleados sea un reflejo de la sociedad)

Organización de la Administración Tributaria

La organización de la Administración Tributaria con su staff de 30.000 personas está fuertemente basada en el concepto de horizontalización. Esto significa que, de hecho, la Administración Tributaria no tiene más de **tres capas de gerenciamiento** en toda la organización.

La gestión política de la Administración Tributaria está a cargo de un Secretario de Finanzas del Estado, comparable a un viceministro en otros países. El equipo gerencial de la Administración Tributaria se ocupa de la gestión oficial. Este equipo está compuesto por cinco miembros, cada uno de los cuales es responsable de una cantidad de áreas de atención específicas.

La Administración Tributaria está subdividida en 26 distritos y unidades de facilitación impositivas y aduaneras tales como el Centro de TIC, que emplea a alrededor de 4.000 trabajadores.

Cada distrito de la Administración Tributaria está gerenciado por un equipo de gestión colegiado. Un distrito tiene varias oficinas que también están gestionadas por equipos de gestión colegiados. Un equipo de gestión colegiado (generalmente compuesto por cinco gerentes) es conjuntamente responsable por los resultados de una oficina y/o distrito. Los gerentes, por lo tanto, ya no son responsables individualmente por una unidad o sección, sino que cada gerente cumple un rol especial respecto de la totalidad del distrito o unidad. Por ejemplo, un gerente funciona como gerente impositivo y otro como gerente de personal.

Filosofía de gestión

El equipo de gestión colegiado de un distrito también determina qué se debe hacer y establece acuerdos con el equipo gerencial de la Administración Tributaria en un contrato de desempeño. Para los empleados, estos contratos de desempeño actúan como el marco para una mayor organización de sus tareas. En los últimos años, los empleados se familiarizaron con el concepto de auto gestión. La auto gestión significa que cada empleado es responsable personalmente por la forma en que implementa sus tareas. El empleado mismo determina, en consulta con su gerente directo, de qué manera habrá de contribuir al resultado del equipo, la oficina y el distrito. En la práctica diaria, ya no existe un gerente que le imparta sus tareas.

Este estilo de gestión está basado en los siguientes principios básicos: confianza en las competencias e integridad de los empleados, confianza en la responsabilidad y lealtad personales del empleador, y cabida para la ejecución.

La forma en que se establece una organización y el tipo de gestión escogido dan respaldo al personal en el desarrollo de su trabajo y la cooperación mutua. El resultado de la organización, según lo perciben la sociedad y la esfera política, está determinado principalmente por su capacidad de salvaguardar a un personal competente desde el punto de vista cualitativo. Esta calidad está determinada por las habilidades y competencias, la integridad y la lealtad de los empleados. Además, es de vital importancia estimular una cultura organizativa en la que cada empleado y gerente se sienta comprometido a trabajar en forma más estrecha con los demás para el logro de los objetivos. El desafío que enfrenta la Gestión de Recursos Humanos yace fundamentalmente en la organización y facilitación efectivas de estos aspectos organizativos.

6. INFORMACIÓN CLAVE SOBRE EL PERSONAL

No sería posible plantear el contexto general dentro del cual la Administración Tributaria está decidiendo su política de Gestión de Recursos Humanos sin antes describir la composición actual del staff y la fuente desde donde se recluta al personal de la organización – el mercado laboral.

Envejecimiento

La tabla que se muestra más abajo ilustra los desarrollos en materia de personal de la Administración Tributaria en los últimos 10 años.

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1996		2004	2005	2006
Edad promedio (en años)	39,5		44,4	44,8	45,2
Período promedio de servicio (en años de servicio)	17,1		19,9	20,1	19,8
Remuneración bruta promedio (en Euros)	€ 2.215		€ 3.004	€ 3.011	€ 2.859
Ausencia por enfermedad (incl. > 1 año excl. Zw.) en %	6,2		6,5	5,8	5,9
Personal (en cantidad de personas)	30.086		29.059	28.406	29.719
Ingresos (en %)	2,3		0,9	2,4	6,2
Pases (en %)	4,6		3,3	4,9	5,3
Egresos (en %)	2,5		4,7	4,6	2,0

Esta tabla revela que:

- La organización está envejeciendo;
- Los empleados son leales y permanecen en el servicio de la organización durante un tiempo prolongado

Por lo tanto, se puede predecir con cierta seguridad que la Administración Tributaria tendrá que enfrentar la demanda de sustitución en su máxima expresión.

Diversidad

La siguiente tabla revela la diversidad de nuestro personal.

Diversidad (en%)	1996	2004	2005	2006
Empleados mujeres	26,0	31,3	32,2	33,2
Gerentes medios y altos mujeres	12	17,5	18,1	18,8
Ejecutivos mujeres	-	7,2	7,5	16,5
Minorías étnicas	6,1	7,6	7,8	8,4

Esta tabla también ilustra el desafío que estamos enfrentando en lo relativo a la composición de nuestro personal, que realmente refleja nuestra sociedad. Tal vez el tema de la población envejeciente y la enorme demanda de sustitución que se avecina ofrecerán una oportunidad perfecta para corregir las proporciones en términos de parámetros de diversidad.

7. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Las tendencias y desarrollos sociales planteados más arriba y su impacto en las tareas y el enfoque del gobierno holandés en general y la Administración Tributaria y Aduanera en particular tienen claras implicancias para la actual operatoria de la organización y, por consiguiente, para su política de Gestión de Recursos Humanos.

Estas consecuencias se reflejan en las opciones que tomamos respecto de:

- Reclutamiento y selección
- El grado y forma de capacitación de nuestro staff
- Desarrollo de carrera
- Evaluaciones del personal
- Gestión de la diversidad
- Motivación y promoción del compromiso entre el personal y los gerentes

Reclutamiento y selección

Como explicamos antes, la Administración Tributaria y Aduanera viene siguiendo de cerca los desarrollos del mercado laboral desde 2002, en respuesta a los recortes de personal impuestos sobre la Administración Tributaria y Aduanera en 2002 – 2006.

Además, el envejecimiento y salida de la fuerza de trabajo juegan un papel importante a la hora de determinar nuestra estrategia respecto del mercado laboral. En el período 2002 – 2006, unos 3.450 empleados abandonaron la organización. Esto representa cerca del 12% de la fuerza laboral.

Las proyecciones realizadas en 2002 ya planteaban un incremento de la salida de empleados de la organización luego de 2009. En vistas del restringido mercado laboral previsto para ese período, será más difícil emplear suficiente personal para realizar el trabajo. Algunos escenarios incluso sugieren que la rotación del personal será tan elevada que afectará la continuidad de la organización.

Huelga decir que tenemos gran interés en evitar este escenario mediante la toma de medidas de Gestión de Recursos Humanos focalizadas, incluso las medidas llamadas de **pre-reclutamiento estratégico**. Sabemos cuántos empleados se irán y cuándo. También sabemos cuánto tiempo lleva capacitar y proveer inducción para los empleados nuevos. Esto significa que podemos determinar cuántos empleados se necesitarán y en qué momento. Anticipando la proyección de salida de empleados, también se decidió invertir en empleados nuevos y reclutarlos ahora. Esto ocasiona una situación temporaria en la que la organización tiene más empleados que los permitidos bajo el sistema de nombramiento de personal. Esta estrategia, única entre las organizaciones del gobierno holandés, fue tomada deliberadamente por la Administración Tributaria y Aduanera, aunque a veces puede parecer extraña. Por un lado, estamos saliendo de un período signado por recortes y ahorros. Por el otro, estamos enfrentando una población que envejece, empleados que se acercan a su jubilación y un mercado laboral que sufrirá una contracción. A pesar de estos desarrollos en aparente conflicto, realizamos un esfuerzo considerable de reclutamiento de nuevos empleados.

Una dimensión aparte en nuestro proceso de reclutamiento ha sido nuestro foco en el extremo inferior del mercado, en lugar de personas con educación superior. Esto es una respuesta a la previsión de que habrá una oferta limitada de personas con educación media a superior. Por otro lado, hay información de tendencias del mercado laboral que sugiere que no habrá suficientes empleos para las personas con educación básica. Esto significa que hay un riesgo considerable de desempleo en la base de nuestro mercado laboral. Los organismos gubernamentales desempeñan un papel ejemplar en lo que respecta a ofrecerles a las personas con baja empleabilidad oportunidades laborales apropiadas. Asimismo, estos organismos son juzgados por el gobierno nacional en este aspecto. Por esta razón, actualmente se está reclutando personal que no cuenta con el título necesario. Nosotros luego capacitamos a estas personas. Esto no sólo está en línea con nuestro rol social ejemplar, sino que también refleja nuestra elección estratégica de reclutar personal que podamos capacitar hasta el nivel deseado.

Capacitación

Durante mucho tiempo, nuestra visión sobre la capacitación era que la experiencia importaba más que los títulos académicos. Por lo tanto, nuestros estudios de capacitación propios nunca se certificaban. Los empleados que nosotros capacitábamos internamente podían crecer fácilmente dentro de la organización. Sin embargo, una carrera fuera de la organización resultaba

imposible, ya que la capacitación de esta gente no era reconocida y la experiencia laboral no se correspondía con los puestos disponibles fuera de la Administración Tributaria y Aduanera. Como resultado de ello, el movimiento de personal se detuvo, y no había suficientes altas ni bajas en nuestra nómina. Esto afectaba seriamente la dinámica de la fuerza laboral. La gente joven con educación superior no veía suficientes oportunidades, mientras que el staff de mayor edad y experiencia no podía abandonar la organización.

Para encontrar la salida a este dilema, cambiamos nuestra visión de la educación. La nueva visión también se encuadra muy bien con la política gubernamental para los próximos años. Esta política apunta al “aprendizaje de por vida”. El objetivo es optimizar las calificaciones de la población laboral al combinar aprendizaje y trabajo, y mejorar el reconocimiento de la experiencia adquirida con anterioridad.

Por ende, se dio inicio a los siguientes movimientos en la Administración Tributaria y Aduanera. En primer lugar, la Administración Tributaria y Aduanera está invirtiendo fuertemente en la experiencia e idoneidad de sus empleados. No obstante, estas inversiones (incluso la capacitación inicial) no tienen categoría formal alguna fuera de la Administración Tributaria y Aduanera. Esto obstaculiza el egreso de empleados que desean abandonar la organización al cabo de unos años, lo que a su vez también restringe el flujo general.

Por lo tanto, se tomó la decisión de delegar parte de la capacitación básica en institutos de formación y que estos estudios reciban certificación oficial, lo que les permite a los estudiantes obtener un título reconocido.

Los desarrollos en educación ofrecen estas oportunidades. Hay una cantidad creciente de estudios que se diseñan con foco en las competencias, con objetivos que formulan qué debe poder hacer la persona al finalizar los estudios y a qué nivel. La industria recibe cada vez más cabida por parte de las instituciones educativas para definir estos objetivos de modo de permitir una articulación más exacta entre los estudios y el trabajo.

Un ejemplo concreto es la formación para empleados que trabajan en puestos normales de fiscalización. La formación dual (una combinación de aprendizaje y trabajo) se estableció en un esfuerzo conjunto con una institución educativa de gran envergadura. La parte práctica se lleva a cabo en la Administración Tributaria y Aduanera, mientras que la institución educativa dicta la parte teórica. Los empleados reclutados más recientemente están tomando la formación dual para luego pasar a ser empleados de fiscalización.

Otro ejemplo de nuestra política de capacitación es el programa *Erkennung Verworven Competenties* (Reconocimiento de Competencias Alcanzadas, o EVC, según la sigla en holandés), que está dirigido a empleados que llevan tiempo trabajando en nuestra organización.

Un procedimiento EVC mapea las experiencias y competencias de la persona y luego asigna puntos según material estandarizado. La práctica demuestra que las personas a menudo tienen más capacidades que lo que indicarían sus títulos o certificados previos. Hay muchas formas y situaciones en las que los empleados aprenden competencias y obtienen experiencia: en el hogar, en el

trabajo, como voluntarios y a través de hobbies. El procedimiento EVC implica armar un archivo o carpeta, generalmente seguido de una prueba o evaluación. Esto brinda la “prueba documental” que demuestra las habilidades de la persona respecto de un estándar particular. Sobre la base del estándar utilizado, se realiza una determinación vía EVC para indicar en qué medida la persona en cuestión califica para un certificado o título específico. También mapea lo que la persona debe hacer para calificar para un título completo. La evaluación y reconocimiento exigen la cooperación de una “institución reconocida”, como por ejemplo una institución educativa nacional. En cooperación con la “institución reconocida”, se señalan los componentes de estudio que el empleado debe completar para obtener el título.

Desarrollo de carrera

El desarrollo del personal depende de las necesidades de la organización. La Administración Tributaria y Aduanera es una organización de conocimientos y de personal. Nuestro capital es el capital humano, el que debemos aprovechar al máximo de su potencial, desarrollar en la medida de lo posible y permitirle crecer a medida que se producen cambios. Los miembros individuales del staff son alentados a emplear sus talentos y estos talentos continúan desarrollándose.

Además, los miembros del staff tampoco pueden permitirse el lujo de permanecer pasivos en lo que atañe a sus carreras a medida que se producen cambios en rápida sucesión. Se los estimula para avanzar permanentemente y para trabajar en el desarrollo de su propia empleabilidad. En este sentido, los miembros del staff son considerados “arquitectos de su propia carrera”.

Otro aspecto clave en el desarrollo de carrera es el de vincular empleados a nuestra organización y conservarlos frente a un mercado laboral cada vez más comprimido y en el que el cambio de un empleador a otro pasó a ser un paso más natural. La Administración Tributaria y Aduanera deberá optimizar su análisis acerca de los intereses de sus empleados en sus puestos y orientar sus servicios de manera acorde.

La evaluación anual del empleado tratará el tema de su desarrollo de carrera. Las opciones de desarrollo del empleado se debatirán, tanto dentro del puesto actual como en relación con su crecimiento a otros puestos, horizontal o verticalmente dentro de la organización. Según el funcionamiento vigente y las capacidades e ideas del empleado, el evaluador, generalmente su supervisor, indicará lo que considere posible o deseable para el futuro. El empleado tendrá todas las oportunidades posibles para llevar a cabo dichas ideas.

Esta es una forma de velar por el reconocimiento del desarrollo de carrera como prioridad y responsabilidad compartidas por el empleado y la gerencia por igual.

Básicamente, la Administración Tributaria y Aduanera tiene tres programas de desarrollo según los cuales los empleados pueden crecer dentro de la organización. Estos son: el camino del Desarrollo Gerencial (MD), el del Desarrollo Técnico (TD) y el del Desarrollo de Proyectos (PD). Dependiendo de sus talentos y ambición, los empleados pueden crecer para llegar a formar parte de la gerencia, o especializarse en un campo específico, particularmente en el área tributaria. Finalmente, la Administración Tributaria y Aduanera tiene una gran necesidad de profesionales capaces de administrar proyectos temporarios

complejos. Para satisfacer esta necesidad y darle al personal que cuenta con estas habilidades y competencias específicas de administración de proyectos mayor posibilidad de crecimiento, recientemente se desarrolló un programa de Desarrollo de Proyectos.

Evaluación

La Administración Tributaria y Aduanera utiliza un estilo de gestión impulsado por los resultados y su posterior evaluación (*Resultaatgericht leidinggeven*, RGL, en holandés)

El RGL gira en torno del coaching y la conducción de los empleados en su funcionamiento y desarrollo. Si bien el resultado final es muy importante, también lo es el camino que desemboca en este. Después de todo, la conducción es posible sólo mientras el trabajo está en curso.

Ya que medir los resultados en forma retrospectiva no permite tomar acción oportuna, el énfasis se coloca en la medición durante el trabajo. Aquí es donde se encuentra la responsabilidad y valor agregado del gerente.

Esta forma de gestión depende de que el gerente indique claramente con anticipación cuál debe ser el resultado a obtener, y le presente al empleado una imagen clara de lo que se espera de él. Esto significa que el objetivo ulterior de los esfuerzos realizados está predeterminado. De preferencia, el gerente y el empleado establecen las metas para el empleado en forma conjunta.

Si las metas (el resultado a lograr) están claras, el gerente y el empleado conversan sobre el aporte requerido para poder alcanzarlas en la práctica. El aporte deseado obviamente puede diferir según el puesto y los tiempos. En el RGL se hace hincapié en el CÓMO en lugar de en el QUÉ, ya que sólo el CÓMO permite realizar coaching y conducción. Todo empleado tiene características, habilidades, experiencia y práctica personales. Lo que determina el aporte de la persona es la forma en que esta utiliza sus competencias para alcanzar resultados. El RGL tiene que ver con el comportamiento demostrado, en lugar de las intenciones o habilidades y experiencia que la persona pueda tener pero que no utiliza.

Normalmente, se realiza una evaluación para cada criterio de aporte acordado (por ejemplo, iniciativa, formar una evaluación, habilidad de expresión, foco en la producción, cooperación). La evaluación se expresa como calificación en una escala de cinco puntos (insuficiente, mal, bien, muy bien, y excelente). Estas calificaciones se respaldan con ejemplos del comportamiento verdaderamente exhibido. En consulta entre el evaluador y el evaluado también es posible acordar una evaluación de tareas individuales o restringir la evaluación a una evaluación general sobre el cumplimiento global con los requerimientos del puesto.

Y como se indicara anteriormente, la evaluación también considera el desarrollo de carrera del empleado.

Gestión de la diversidad

Desde la década de 1980 la gestión de la diversidad pasó a ser un tema relevante para la Administración Tributaria y Aduanera holandesa, siempre conciente de que es importante contar con una fuerza laboral que sea el reflejo de la sociedad. Y en esta sociedad, y por consiguiente también en el mercado laboral, estamos viendo cada vez más mujeres (independientes) e inmigrantes de ascendencia no occidental en el trabajo, junto a los hombres de raza blanca de treinta y algo que solían dominar el sector hasta hace pocas décadas.

Manejarse en la diversidad y gestionarla es importante para la Administración Tributaria y Aduanera desde el punto de vista de la relación empleador – empleado así como desde el punto de vista de la relación entre el Contribuyente y el servicio de gobierno.

Si tenemos una fuerza de trabajo que refleja a la sociedad, sabemos que tenemos suficiente experiencia interna sobre nuestros alrededores.

También en vista de los desarrollos demográficos del mercado laboral y dentro de la Administración Tributaria y Aduanera en sí, es vital que operemos una política de diversidad. Con su política de diversidad, la Administración Tributaria y Aduanera aspira a vincular a los grupos que desea reclutar y/o mantener en la organización. Esto nos permite alcanzar un posicionamiento sólido en un mercado laboral restringido.

Hasta el momento, el foco de la Administración Tributaria y Aduanera en dos áreas diferenciadas de diversidad en la fuerza de trabajo resultó razonablemente exitoso. El 8,4% de sus empleados es de origen no holandés, mientras que las mujeres representan el 33,2% de la fuerza de trabajo total. Si consideramos a la fuerza laboral y su composición en los últimos 10 a 15 años, este es un desarrollo razonable en el campo de la inter-culturización y la emancipación.

Además, en los próximos años se deberá centrar la atención en la participación laboral de personas de mayor edad (55-65). Dentro de la organización, este grupo crecerá en los próximos años y, en vista de la sostenida escasez que prevé en el mercado laboral, es fundamental continuar invirtiendo en sus cualidades para poder continuar empleando a este grupo.

Al mismo tiempo, la organización debe centrarse en equilibrar la fuerza de trabajo respecto de su edad en el más largo plazo. Esto le permitirá evitar una situación en la que la organización se verá confrontada con una cantidad excesiva de staff en ciertos grupos etarios específicos. El desafío es implementar un enfoque según fases de vida, que les permitirá a los empleados de todas las edades sentirse o continuar sintiéndose a gusto en la Administración Tributaria y Aduanera.

Trabajar sobre la diversidad para la Administración Tributaria y Aduanera es continuar trabajando sobre la concientización, tanto en la gerencia como entre los empleados de la organización. Los ejecutivos de la Administración Tributaria y Aduanera lo hacen cuando mencionan a la diversidad entre sus cinco prioridades, mediante su continua inclusión en la agenda, auspicios de las regiones de la Administración Tributaria y Aduanera y el uso de redes internas y externas para promover la diversidad dentro de la organización.

En la década de 1980 y en la de 1990, el gobierno generalmente utilizaba normas para el porcentaje de mujeres y personas de origen no autóctono que debía trabajar en la organización de manera de reflejar a la sociedad. Estos datos específicos se obtenían mayormente a través de una política de discriminación positiva, en la que en el caso de los candidatos que cumplían con los criterios, se daba preferencia a las mujeres y las personas de origen no autóctono.

Más aún, hasta recientemente, había iniciativas focalizadas al estilo de “proyecto” que promovían una composición diversa en la organización. Algunos ejemplos son:

- programas para refugiados, en los que las personas con calidad de refugiados en los Países Bajos se reclutaban de manera focalizada y recibían coaching intensivamente en la organización durante un plazo determinado
- programas de coaching tendientes a promover el movimiento de mujeres hacia funciones gerenciales
- programas de coaching de carrera focalizados en participantes de origen no autóctono
- programas piloto cuyo objetivo es la participación laboral de empleados de mayor edad dentro de la organización

Hacia el futuro, la Administración Tributaria y Aduanera ambiciona integrar cada vez más su política de diversidad como componente natural de su Gestión de Recursos Humanos. La sociedad y el mercado laboral han cambiado en forma permanente – tanto más motivo para que la gestión de la diversidad salga de su nicho de actividades incidentales y se busque una firme integración de los aspectos de diversidad en la vida cotidiana.

Las expectativas son altas. Una política de diversidad integral debe ayudar a la Administración Tributaria y Aduanera en los próximos años para alcanzar una representación equilibrada entre las diversas categorías de puestos y escalas salariales. Al fin y al cabo, si bien cada vez más mujeres y empleados de origen no occidental están trabajando en nuestra organización, estos grupos aún no tienen una representación igualitaria en los puestos gerenciales de mayor nivel.

En última instancia, la idea es que los esfuerzos realizados en el campo de la política de diversidad le provean a la Administración Tributaria y Aduanera una cultura que haga un uso positivo de la multiplicidad de competencias que puede ofrecer una fuerza laboral diversa.

Motivación y compromiso

Con su elección de una filosofía de gestión caracterizada por un foco descentralizado y regional, equipos gerenciales colegiados, la auto conducción y la delegación de responsabilidades a niveles que se encuentran al pie de la estructura, la Administración Tributaria y Aduanera holandesa piensa que puede satisfacer de manera óptima las demandas del trabajo y el entorno en todo momento.

Las tendencias sociales, tales como la mayor independencia y responsabilidad individual de los ciudadanos, la individualización y la informalización también se manifiestan dentro de las paredes de nuestra propia organización. Los empleados expertos y comprometidos con su trabajo esperan recibir más de la organización que tan sólo un sueldo aceptable. Las posibilidades de desarrollo personal, diversión y bienestar en el trabajo, cooperación con los demás y el sólido apoyo de la gerencia tienen un papel importante en la motivación del staff.

La Administración Tributaria y Aduanera optó por crear canales internos mediante los cuales el staff puede compartir entre sí y con la gerencia sus historias y señales respecto de la composición y operatoria de la organización, como así también su propio nivel de bienestar en el trabajo. Es así como esperamos contribuir a formar una organización donde los problemas se detecten y resuelvan rápidamente. En lo posible, estamos desarrollando iniciativas para optimizar el compromiso del staff con su trabajo y entre los empleados mismos.

Podemos enumerar muchas actividades llevadas a cabo por la Administración Tributaria y Aduanera cuyo objetivo es el intercambio de señales, los niveles de satisfacción de los empleados y la promoción del compromiso entre las personas y entre ellas y su trabajo.

La Administración Tributaria y Aduanera viene utilizando una encuesta de satisfacción del empleado desde hace muchos años. El instrumento, que hemos desarrollado internamente, se conoce como “el monitor del personal”. Se trata de un cuestionario digital que distribuimos cada dos años entre los empleados de la organización. El resultado se distribuye y debate dentro de la organización.

En 2006, optamos por modificar nuestro enfoque para satisfacer la necesidad de crear un compromiso directo entre el staff y la gerencia. Además de la parte cuantitativa digital, se organizaron reuniones adicionales entre los gerentes y el staff para tratar sus expectativas y experiencias mutuas respecto del trabajo, la comunicación, el coaching y la gestión.

Hace unos años la Administración Tributaria y Aduanera desarrolló su sitio Web interno “I love tax”, un punto de reunión digital donde el staff puede intercambiar todo tipo de información y noticias. El sitio contiene un listado de prioridades (“top ten”) que incluye los temas que abordaría el staff **si fueran el Director General de la Administración Tributaria y Aduanera**. El top ten más reciente se muestra a continuación:

1. Visibilidad y claridad de la gestión
2. Atención a la calidad del trabajo
3. Atención al personal encargado del trabajo
4. Automatización sin preocupaciones
5. Crecimiento y desarrollo
6. Remuneración justa
7. Atmósfera de trabajo positiva, atención al éxito
8. Diseño en conjunto con el usuario
9. Entorno de trabajo agradable y seguro
10. Explicar los cambios y las razones que los motivaron

En 2005, un grupo de estudio se focalizó en el tema '*Geluk op het werk*' (la felicidad en el trabajo), lo que dio lugar a una Conferencia a la cual asistieron la gerencia y el personal, la inclusión del tema de la "diversión en el trabajo" en los contratos de desempeño y el desarrollo de una evaluación grupal para permitirle al staff trabajar con sus colegas para analizar su nivel de bienestar dentro del entorno de trabajo inmediato.

El "compromiso" fue el tema central de la agenda del equipo gerencial de la Administración Tributaria y Aduanera en 2006 y representó uno de los cinco temas clave para la organización. Se organizó un día para la gerencia y el staff sobre este tema, y se realizó un estudio que determinó oportunidades para el comité de dirección.

8. EVALUANDO LOS RESULTADOS

En cierta medida, la Administración Tributaria holandesa ya está muy bien posicionada para enfrentar los desafíos de la Gestión de Recursos Humanos. Incluso somos líderes en la comparación con otros organismos de gobierno de los Países Bajos. Por ejemplo, consideremos la forma en que logramos diseñar un nuevo enfoque de reclutamiento y selección, mediante el cual hacemos un uso positivo de las oportunidades que presenta el mercado laboral. Y tomemos nuestro enfoque de la capacitación, en el que hoy en día estamos menos propensos a reclutar personas con las calificaciones correctas y que pueden comenzar inmediatamente, y más propensos a nombrar personas que podamos capacitar nosotros mismos.

Adoptamos una actitud proactiva respecto de la gestión de la diversidad, recibiendo con los brazos abiertos las oportunidades para estimular una mayor diversidad en nuestra fuerza laboral.

Nuestro staff es cada vez más conciente de que tiene responsabilidades en todos los frentes, tanto al cumplir con sus obligaciones individuales como en el aporte a los resultados de la organización como un todo, por ejemplo al mantener sus competencias al día y trazarse un camino de carrera apropiado.

Obviamente, sería imposible convertir todos los desafíos de la Gestión de Recursos Humanos en resultados positivos de un solo intento. Nosotros, en tanto Administración Tributaria holandesa, tenemos mucho por ganar en términos de las relaciones entre la gerencia y el staff y entre los distintos miembros del staff entre sí. Hay un gran potencial de alcanzar logros significativos en materia de diversidad dentro de la organización. Y cuando el éxodo del staff realmente esté en su nivel máximo, estaremos enfrentando unos desafíos más asequibles: Cómo asegurar que no perdamos conocimientos; cómo hacer que nuestro trabajo no se vea comprometido; dónde encontrar nuevo personal. Todos estos son desafíos que enfrentaremos con confianza.

RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL, TENDENCIAS Y ESTRATEGIAS PARA LA CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

María Raquel Ayala Doval

Gerente de Investigación y Capacitación
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
(CIAT)

SUMARIO: I. Introducción. -II. Características y Condiciones del programa de capacitación que desarrolla la Secretaría Ejecutiva.- III: La educación virtual. A. Marco General. -IV. La educación virtual en el CIAT: Aspectos relevantes. A. La Plataforma Virtual: Requerimientos mínimos: Comunicación con el alumno (Mensajes, Foros, Chats); el Material Pedagógico; y su adecuación y mantenimiento. B. Cursos “On Line”: El Curso en Tributación. C. Los resultados Obtenidos: Lo que hemos hecho bien y lo que debemos mejorar. D. Hacia dónde vamos. -Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

“.....todas las funciones y cometidos de una administración tributaria moderna, en cuanto a sus posibilidades de éxito, se sustentan en un trípode constituido por la información, la tecnología y los recursos humanos de que disponga. Sin embargo, si esto lo convirtiéramos en una fórmula matemática, tendríamos que decir que mientras la información y la tecnología tienen el carácter de sumandos, los recursos humanos tienen el carácter de multiplicador del resultado de esa suma.”¹

A esta acertada reflexión del Secretario Ejecutivo del CIAT, yo añadiría que la forma de multiplicar ese multiplicador, es fortaleciendo la capacitación en las AATT.

Sin lugar a dudas como se ha mencionado en eventos anteriores del CIAT, la capacitación constituye la forma de mantener a la administración tributaria vigente ante los propios desafíos que el entorno le van demarcando. La carencia u obsolescencia del conocimiento apropiado, la falta de herramientas cognoscitivas no sólo rezagan a la organización sino que la aíslan de cualquier proceso de avance y modernización.

Se menciona en el Manual para las AATT que desarrolló el CIAT con el copatrocinio de los Países Bajos, que, “se propone implantar la capacitación y el desarrollo para fines de hacer al personal de la Administración Tributaria más profesional, por medio de un proceso de formación continua y sistemática que

¹ Pita, Claudino en Informe del Relator General, XXXVIII Asamblea General del CIAT, Cochabamba, Bolivia, 2004; IEF; p 260.

pueda aumentar sus conocimientos y habilidades, a fin de contribuir a la prestación de servicios eficientes y garantizando el logro de las metas de la Administración Tributaria”.² Menciona también como factor relevante el que “...se debe enfocar la preparación, capacitación y desarrollo del personal de una manera más efectiva y eficiente, individualizando los programas y usando medios electrónicos, tales como sistemas remotos de capacitación y hasta sistemas de telecomunicaciones, que hace algunos años se reservaban para otros usos”.

La capacitación es cada vez más una herramienta que desarrolla habilidades, contribuyendo a facilitar el aprendizaje de nuevas prácticas, mantener la motivación hacia el autodesarrollo, darle perspectiva profesional a la carrera administrativa y manifestar a través de actitudes asertivas el ejercicio autónomo de las competencias.

El CIAT, entendiendo el rol que tiene la capacitación como factor de soporte en la búsqueda de mayor efectividad en las AATT, ha acometido desde hace algún tiempo, y especialmente en los últimos años, un ambicioso programa de capacitación en beneficio de sus países miembros. Por ello, el fin principal de este documento es presentar la experiencia del Centro en el desarrollo de su estrategia de capacitación, cuales han sido sus objetivos, las características y resultados que ha obtenido en su implementación, especialmente en aquella impartida bajo la modalidad e-learning.

Conforme a lo anterior, analizaremos las condiciones que dieron inicio al programa virtual, los principales aspectos que lo caracterizan y especialmente, conoceremos los elementos relacionados con los contenidos, el soporte informático y la organización y administración que poseen nuestros Cursos “on line”; los resultados alcanzados; así como las perspectivas futuras del programa.

II. CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN QUE DESARROLLA LA SECRETARÍA EJECUTIVA

Tradicionalmente, el CIAT ha venido desarrollando, con el copatrocinio de varios de sus países miembros y otras organizaciones, un programa de capacitación presencial el cual está orientado, principalmente, al intercambio de experiencias entre los funcionarios de las AATT de países miembros sobre temas en tributación.

Todos conocen los diferentes seminarios que ha realizado el CIAT con el copatrocinio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Instituto de Estudios Fiscales de España así como el Banco Interamericano de Desarrollo, en diversos temas relacionados especialmente con la administración tributaria. Sin lugar a dudas, estos eventos presenciales han contribuido a brindar espacios importantes en la identificación e intercambio de experiencias y buenas prácticas. Lo mismo acontece con aquellos seminarios especializados que se han llevado a cabo con el concurso de las AATT de nuestros países miembros y/u organizaciones internacionales.

² Manual para las Administraciones Tributarias, CIAT, p 146 a 147; 2000.

Si bien los eventos presenciales han tenido un impacto importante en el fortalecimiento del recurso humano de las AATT, éste por sí solo no cubriría todas las necesidades que las mismas presentaban. En cuanto a los temas y a la cobertura, era necesario desarrollar temáticas fundamentales y buscar medios de transmisión masivos que permitieran cubrir las necesidades generales de un gran número de funcionarios.

Como respuesta a estos dos importantes desafíos, en el año 2004, el Centro inicia el desarrollo de actividades de educación a distancia virtual, las cuales se materializan en cursos de formación en tributación. El primero de estos cursos, denominado Diplomado en Tributación, se inició con una matrícula de 49 participantes de varios países de América Latina, todos funcionarios de administraciones tributarias. Este curso (cuya 6ª edición está actualmente), consta de tres módulos: Política y Técnica Tributaria, Derecho Tributario y Tributación Internacional. A la fecha, se ha registrado un incremento en la matrícula, estimado en 20%, cifra que es superior a las expectativas iniciales del Centro. Asimismo, la demanda de cupos sigue incrementándose mes a mes.

Los cursos de educación a distancia virtual tienen como fundamento las Directrices Estratégicas del CIAT contenidas en sus Planes Estratégicos 2003-2007 y 2007-2010³ y en particular aquella relacionada con la capacitación a los países miembros. Hasta el momento, la experiencia adquirida nos ha permitido la ejecución satisfactoria de uno de sus principales objetivos, cual es precisamente el desarrollo de un programa permanente de capacitación para beneficio de los funcionarios de las administraciones tributarias de los países que lo integran.

Igualmente, dentro de las Estrategias fijadas por la Secretaría Ejecutiva, figuran acciones importantes que complementan aquélla que establece el Plan. Estas acciones, son:

- Consolidar y expandir la modalidad “e-learning”
- Fortalecer la participación de la Secretaría Ejecutiva en el diseño, selección de instructores y desarrollo de material didáctico, en cursos copatrocinaados por CIAT, y
- Extender la oferta de programas a Países Miembros de habla portuguesa e inglesa.

³El Plan 2007-2010 contempla en su **Dirección Estratégica Nº 4**: Promover y ejecutar actividades de capacitación y profesionalización para los funcionarios de las administraciones tributarias, así como proveer asistencia técnica en este campo para los países que la requieran.

Esta Directriz que contiene, principalmente, la esencia del programa de capacitación del CIAT, prevé su desarrollo a través de tres Iniciativas Estratégicas, a saber:

Iniciativa Estratégica Nº 4 A

Apoyo a la creación y desarrollo de centros de capacitación en los países miembros.

Iniciativa Estratégica Nº 4 B

Promoción de la oferta de programas de capacitación en legislación y administración tributaria.

Iniciativa Estratégica Nº 4 C

Promoción del intercambio de docentes funcionarios de las diversas áreas de las administraciones tributarias de los países miembros, para la realización de actividades de capacitación.

Decimos principalmente, porque a través del Anteproyecto de Plan Estratégico del CIAT 2007-2010, existen diversas Iniciativas cuya puesta en práctica conllevan el desarrollo de actividades formativas de corta o larga duración.

Recogiendo lo antes mencionado podríamos decir que el objetivo general del programa de capacitación del Centro es propiciar y facilitar la transferencia de conocimientos hacia y entre las AATT de los países miembros, como aspecto clave para el fortalecimiento de las mismas.

Papel del CIAT como Agente de Capacitación: *el CIAT no es y no pretende ser una escuela de administración tributaria.* Su tarea es complementar, a través de acciones específicas, los procesos de formación/capacitación⁴ que adelantan las AATT, no suplirlos.

En este contexto, la labor del Centro está orientada a la elaboración o diseño de materiales de capacitación acordes y ajustados a esas necesidades de complementación expresadas por los países a través de encuestas o de manifestaciones puntuales, las cuales se obtienen a través de la interacción entre el Centro y sus AATT. Esta interacción bien puede darse como resultado de los productos de los grupos de trabajo o de la solicitud específica de un país.

Igualmente, el CIAT actúa como agente de fomento y apoyo a la implementación y fortalecimiento de los Centros de Capacitación que existen en las AATT, como facilitadores que son del proceso de transferencia e intercambio de conocimientos obtenidos, bien sea provenientes de ese Centro de Capacitación o a través de sus propios desarrollos.

Elemento importante dentro del rol de nuestra organización como agente de capacitación es el establecer y mantener una Base de Datos de Tutores que respalde el desarrollo de los eventos programados y que permita el intercambio de docentes entre AATT conforme a los programas las mismas están ejecutando o vayan a ejecutar.

Finalmente, el Centro debe asumir un rol más proactivo respecto a actividades de capacitación orientadas a atender las necesidades de los países angloparlantes miembros del CIAT. Por ello, el Curso en Tributación que inició en marzo del presente año, ha sido traducido al inglés y su primera versión en ese idioma se desarrollará en el segundo semestre de 2007. Asimismo, se espera que en el año 2008 se lleve a cabo la primera edición del Curso en Tributación en idioma portugués.

¿Quiénes participan en las acciones y cómo se determinan los niveles de capacitación?

Participan todos los funcionarios que pertenecen a una administración tributaria de un país miembro. Sin embargo, en algunos casos se han realizado eventos abiertos de capacitación e-learning, con la participación del público en general.

Estas excepciones han sido producto o bien de acuerdos interinstitucionales, en donde se da cabida al público cautivo de la organización socia, o para dar respuesta a las múltiples solicitudes de no funcionarios que desean participar en los cursos del CIAT. Sin embargo, es claro que nuestra prioridad es atender a las

⁴ Los términos formación y capacitación son usados como sinónimos en este curso. Si bien existen diferencias desde el punto de vista pedagógico nos acogemos al uso común que le da cualquier persona.

AATT de nuestros países miembros. Especial inquietud sobre el tema han mostrado los funcionarios de las AATT subnacionales.

Un ejemplo de un convenio interinstitucional, fue el Curso Especializado en Política y Técnica Tributarias, el cual se desarrolló en forma conjunta con la Universidad Católica de Salta de Argentina bajo modalidad virtual y en el cual participaron 100 personas.

Líneas de Trabajo: Como lo mencionamos anteriormente, el programa enfoca su trabajo en dos líneas, por así llamarlas: - Capacitación e-learning y Capacitación Presencial.

La Capacitación e-learning esta orientada principalmente, a atender las necesidades de formación en temas **Generales y Fundamentales**⁵; es decir aquellos que deben ser conocidos por todos los funcionarios de la tributación que desarrollen o potencialmente puedan llegar a desarrollar funciones sustantivas dentro de las AATT.

El descubrir que en la mayoría de las AATT de Latinoamérica, en los países miembros del CIAT, principalmente, había una brecha importante entre las tareas que desarrollaban los empleados y sus conocimientos que poseían para llevar a cabo las mismas, fue lo que motivó y posteriormente originó el Diplomado en Tributación del CIAT.

Efectivamente, la mayoría de las personas que trabajan en nuestras organizaciones han adquirido algún conocimiento en los Centros Universitarios o a través de la experiencia en el desempeño de ciertas tareas; sin embargo, en muchos casos, éste ha demostrado ser insuficiente para entender de manera integral el tema de la tributación. Es decir llegar a comprender cómo se ensamblan todos los elementos que hacen parte e integran la tributación en un país y cómo administrarlos.

La experiencia indica, inclusive la nuestra, que aprendimos a ejecutar nuestras tareas mediante las instrucciones o repetición de lo que otros habían hecho o hacían. No estaba claro el porqué y cómo dicha tarea encajaba dentro de un todo.

Lo anterior llevó al CIAT a diseñar los Módulos que se consideran estratégicos o fundamentales en el acervo del conocimiento tributario de cualquier funcionario que se desempeñe o llegare a desempeñar en aquellas denominadas áreas sustanciales o esenciales del negocio.

Estos Módulos como mencionamos antes son: Política y Técnica Tributaria, Derecho Tributario, Tributación Internacional y Administración Tributaria.

Ahora bien, lo anterior no significa que la modalidad **e-learning** sea utilizada exclusivamente para los temas generales pero fundamentales, como lo vimos en un ejemplo anterior (Curso especializado de Política y Técnica Tributaria).

⁵Entendemos por fundamentales, aquellos conocimientos mínimos necesarios que debe poseer cualquier funcionario profesional o técnico para el efectivo desempeño de sus funciones en un área estratégica o del negocio en una administración tributaria.

También hemos desarrollado y vamos a desarrollar cursos especializados en temas puntuales de interés para las AATT.

Dentro de la capacitación especializada virtual a largo plazo, entraría la Maestría en Administración Tributaria y Hacienda Pública desarrollada por el CIAT junto con la AEAT y el IEF, el CEDDET y la UNED de España.

Próximamente el CIAT desarrollará el curso especializado en política y técnica tributaria, 2ª edición y el curso virtual de tributación de entidades financieras.

En cuanto a la segunda línea de trabajo, **la Capacitación Presencial**, ésta se orienta a atender las necesidades de las AATT de carácter especializado y específico.

Llamamos **temas especializados** a aquéllos que conllevan un grado de conocimiento y experiencia técnica mayor al que regularmente posee cualquier funcionario para el ejercicio de un cargo.

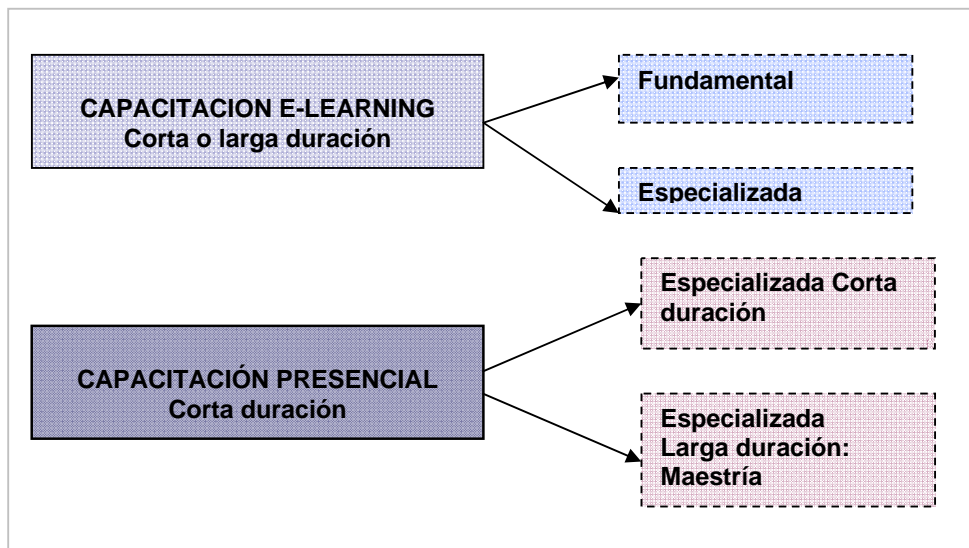
Nos referimos entonces a todos aquellos tópicos que son el resultado de la evolución de las condiciones económicas y sociales de un país y/o del mundo; que a su vez requieren que las AATT realicen ajustes para mejorar el servicio al contribuyente y en consecuencia lograr un mayor y efectivo control sobre éste último.

Esas particularidades que van caracterizando a las AATT también se aplican al ámbito interno en la necesidad de modernizar no sólo sus sistemas informáticos sino también la gerencia de sus RRHH y la administración de los bienes a su servicio.

Incluimos en este grupo presencial, los seminarios de auditoría por sectores económicos, los seminarios sobre Precios de Transferencia, Intercambio de Información, Control de Entidades Financieras, Planificación Estratégica y Gerencia de RRHH, entre otros.

Estas acciones específicas de capacitación son programadas en base a las necesidades detectadas en los países a través de encuestas elaboradas por el CIAT o conforme a los requerimientos particulares expresados por los mismos.

Figura 1. Capacitación en el CIAT



¿De dónde surgen los materiales técnicos que conforman los cursos?

Existen varias fuentes para la obtención de materiales que alimentan los cursos o seminarios que programe el CIAT:

- 1) el material directamente desarrollado por el Centro.
- 2) aquél que se elabora a través de la contratación de expertos en el tema. Un ejemplo de ello es el Curso especializado en Política y Técnica Tributarias el cual fue escrito, a petición del CIAT, por José Víctor Sevilla Segura, reconocido catedrático y especialista en estos temas.
- 3) aquéllos que se derivan o son producto de los Grupos de Trabajo, asistencias técnicas o eventos que desarrolla el CIAT en forma independiente o con el copatrocinio de países miembros y organizaciones (manual de fiscalización, manual para AATT, Manual para el intercambio de Información, Modelo de Código de Conducta, etc.). Estos documentos sirven de base para el diseño de cursos específicos sobre los temas que tratan.
- 4) Y, los que se obtienen de la realización de seminarios o reuniones internacionales en donde participan varias organizaciones (Asambleas, Conferencias, Seminarios/OCDE/AFIP). Es decir las ponencias o trabajos que desarrollan los participantes y que pueden ser divulgados sin modificación o que sirven de base para el diseño de materiales futuros, una vez han sido adaptados.

¿Quiénes administran los cursos?

La Capacidad Operativa con la que cuenta la Secretaría Ejecutiva es un aspecto relevante para programar y ejecutar acciones de capacitación. Ello incluye tanto las acciones directas llevadas a cabo por el personal de la SE como

las acciones conjuntas, donde a través de convenios interinstitucionales se programan y desarrollan dichas acciones.

Actualmente, la Secretaría Ejecutiva cuenta con una Gerencia de Investigación y Capacitación la cual tiene a su cargo de ejecutar los planes y proyectos que se ha trazado la organización en ese sentido. Esta Gerencia esta conformada por dos personas, además de la Gerente, quienes ejecutan el plan de trabajo correspondiente.

Igualmente, existe un área de apoyo informático que respalda la capacitación e-learning mediante el mantenimiento y mejoramiento de la plataforma y la construcción de la Base de Datos de Tutores y de Programas académicos en Tributación.⁶

En razón al importante crecimiento que ha tenido el programa en el último año, el área de capacitación será reforzada para cumplir con los nuevos desafíos impuestos.

Finalmente, dentro de los elementos de apoyo disponibles en la SE para desarrollar su programa, está la biblioteca virtual, la cual cuenta con documentación actualizada y clasificada de manera que pueda ser consultada por los usuarios en forma rápida y oportuna.

Para mejorar el servicio que ésta presta, se ha hecho un esfuerzo importante en la adquisición de un software especializado que permita la búsqueda de información en forma ágil; e igualmente se está revisando el sistema de Biblioteca a fin de ampliar su cobertura.

¿Quiénes son nuestros docentes y tutores?

Como lo hemos mencionado anteriormente, la gran fortaleza que posee el CIAT son los funcionarios que integran las AATT, por ello vemos claramente que principalmente nuestros docentes y tutores están allí. Para conocer nuestros potenciales tutores y docentes, la SE realizó una convocatoria abierta de docente/tutores a fines del año pasado.

Como resultado de dicha convocatoria recibimos cerca de 300 aplicaciones de varios países miembros. El gran número de respuestas a nuestra solicitud además de complacernos, nos obligó a desarrollar un gran trabajo para seleccionar las personas que conforme al perfil, experiencia, estudios y disponibilidad, podrían hacer parte de nuestra familia de tutores.

Hoy en día, hemos logrado constituir una importante base de datos, conformada con las postulaciones recibidas que reunían las condiciones y perfiles definidos por la SE, y la cual nos permitirá disponer de excelentes profesionales que apoyen con sus conocimientos las actividades e-learning y presenciales que desarrollamos y desarrollaremos en el futuro inmediato y mediano.

⁶ La Base de Programas Académicos se espera que esté en funcionamiento en el año 2008 y tiene como fin, poner a disposición de las AATT y especialmente de sus funcionarios, toda la información relevante sobre los programas de pregrado, postgrado o educación continua que desarrollan universidades públicas o privadas en el ámbito de los países miembros del CIAT, específicamente en temas tributarios o relacionados con éste.

La mayoría de los postulantes son funcionarios de las AATT; sin embargo no hemos excluido la posibilidad de que personas con altísimas calidades personales y profesionales puedan también ser parte del cuerpo de docentes y tutores.

Tenemos claro que entre más amplio sea el espectro de experiencias a compartir, mayor será el valor agregado que obtendremos como organización y obviamente también mejor y mayor será la calidad de nuestros cursos.

Este cuerpo de docentes y tutores que estamos conformando, no es homogéneo como es de entender. Hay entre ellos personas con mucha experiencia en la docencia presencial pero poca o ninguna en el ámbito de elearning o viceversa.

En razón de lo anterior, hemos diseñado y ejecutado un curso de formación de tutores, el cual no pretende ser capacitación avanzada en el tema, sino principalmente compartir con nuestros tutores la experiencia adquirida, los lineamientos y objetivos del programa de capacitación del CIAT y brindarle algunas sugerencias sobre cómo desarrollar su trabajo de una forma efectiva y agradable.

III. LA EDUCACIÓN VIRTUAL

c. Marco General

Se entiende por **educación virtual**⁷ o *e-learning* la utilización de nuevas tecnologías y herramientas de aprendizaje como complemento a procesos sincrónicos y asincrónicos de comunicación y enseñanza. La educación virtual incluye herramientas muy valiosas como:

- ✚ Herramientas tecnológicas
- ✚ Herramientas de comunicación
- ✚ Herramientas de evaluación
- ✚ Contenidos

Se trata de herramientas que facilitan los procesos de aprendizaje donde hay mediatización del acto pedagógico, sustentada en soportes tecnológicos. La educación virtual, principalmente se dirige a los adultos, aunque hoy en día participan de ella, niños, jóvenes, y adultos-mayores.

Su objetivo intenta trascender a la idea de que la educación sólo se da en un momento de la vida. Para que sea eficaz requiere una gran motivación de parte del estudiante interesado.

Podemos concluir entonces de la anterior definición, que *la educación virtual es una forma de educación a distancia en la cual se utilizan herramientas tecnológicas para establecer la comunicación entre profesor- alumno y de esa manera saldar la brecha que pueda existir entre los dos.*

⁷ Definición encontrada en Wikipedia

“La educación virtual puede concebirse entonces como una nueva modalidad de impartir educación, que hace uso de las TIC`s y que no es ni mejor, ni peor que la modalidad presencial, simplemente diferente⁸”.

IV. LA EDUCACIÓN VIRTUAL EN EL CIAT: ASPECTOS RELEVANTES

Con la incorporación de los avances tecnológicos en el campo de la educación, el CIAT ha superado las limitaciones que imponen el tiempo y la distancia para el cumplimiento de sus objetivos, dado que los beneficiarios potenciales del programa de capacitación son funcionarios de administraciones tributarias de 37 países de América, Europa y África. Un programa tan amplio en el área de capacitación no podría darse de manera exitosa en un contexto diferente al que ofrece la educación a distancia virtual.

De acuerdo a una encuesta elaborada por el Consejo Internacional de Educación Abierta y a Distancia para América Latina y el Caribe (entre mayo de 1999 y junio de 2003), existe mayor incidencia en el desarrollo de los programas a distancia en instituciones públicas (51%), seguido por las instituciones privadas (42%), mientras que las instituciones mixtas y otras categorías juntas representan el 7%. En atención al nivel de formación, los resultados fueron de 64% para capacitación y especialización, 15% para formación de grado y de 21% para postgrados. La encuesta también reflejó el grado de formalidad que registra esta modalidad educativa, ya que del total de los programas relevados, el 42% otorgó un título.

Para las administraciones tributarias de la región la tendencia es igual. Dentro del sector público, éstas realizan un número significativo de actividades de capacitación con el uso de nuevas tecnologías, con lo que alcanzan una mayor cobertura a un menor costo. Este interés fundamenta la demanda por los productos de capacitación del CIAT. AATT de países como Argentina, Brasil, México, Perú, principalmente, le han apuntado a la capacitación virtual como un medio para el cumplimiento de sus objetivos en esta área.

Como se ha visto, el CIAT con el uso de una herramienta con las ventajas de la educación a distancia virtual, ha logrado que un amplio grupo de una población con necesidades particulares acceda al conocimiento. Esta gestión tiende al

⁸ Definición dada por el CES: (Centro de Estudios de Ciencias de la salud de Colombia). Menciona además que algunas de las características que diferencian a las TIC`s (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) de antiguos medios para la educación a distancia, son:

- Disponibilidad de las TIC`s en cualquier lugar.
- Se acomodan a los tiempos del estudiante.
- Eligen mayor responsabilidad del estudiante en su aprendizaje.
- Aumentan el tiempo de dedicación para las actividades académicas, evitando la limitación de horarios, desplazamientos y canales limitados de comunicación.
- Ofrecen alternativas para los diferentes ritmos de aprendizaje del estudiante o para diferentes niveles de profundidad dados por el docente.
- Desarrollan habilidades en el uso de la tecnología, brindando la posibilidad de acceso a información actualizada a través de Internet.
- Permiten generar verdaderos procesos de auto evaluación y diversas formas de evaluación, que convierten el proceso educativo en algo más dinámico, participativo e interactivo.⁸

mejoramiento del desempeño del recurso humano, y por ende, al fortalecimiento de las propias administraciones tributarias.

La experiencia adquirida en poco menos de tres años de gestión permite afirmar que los objetivos de la formación a distancia son plenamente aplicables con cualquier estrategia de capacitación dirigida a un gran número de beneficiarios.

En definitiva, la modalidad democratiza el acceso a la educación, propicia el aprendizaje autónomo y ligado a la experiencia, permite una enseñanza innovadora y de calidad, fomenta la educación permanente y además, un factor de relativa importancia, es que todo lo anterior se obtiene a costos reducidos.

Un vistazo más profundo a la oferta de capacitación del CIAT obliga a destacar una característica de la educación a distancia, que ha resultado clave en su experiencia. Es precisamente el esquema de módulos independientes que se utiliza en este proceso, como se ha visto en el caso puntual del Diplomado en Tributación.

Este esquema ha facilitado la adecuación de la oferta de capacitación en materia tributaria a las necesidades reales de cada administración. Como hemos mencionado, los módulos pueden ser agregados o suprimidos de cualquier programa que se diseñe de acuerdo a la realidad institucional, inclusive el diseño de los Módulos Nacionales correspondientes. De igual manera, uno o varios de estos pueden conformar nuevos programas.

Otra característica es la especialización temática, que implica que de cada gran tema se van desprendiendo diferentes subtemas; es decir, lo que se denomina "temas especializados". La idea es que un módulo podría convertirse en otro curso especializado, para responder a la demanda específica de una administración tributaria.

La estrategia de especialización puede seguirse de esta manera para satisfacer necesidades puntuales que el entorno y los países demanden, dando así una respuesta oportuna e individualizada.

Las acciones de formación son elementos importantes de la estrategia de capacitación del CIAT para garantizar una contribución eficaz al mejoramiento de las administraciones tributarias de sus países miembros. A tal fin se utiliza un mecanismo que, de manera permanente, ajusta el contenido de los programas.

La experiencia del CIAT hace eco del reconocimiento que la UNESCO y el Banco Mundial le han conferido a la educación a distancia con la incorporación del avance tecnológico. En 1996 el Banco destacó que esta metodología es una forma eficaz de promoción de educación permanente para mejorar conocimientos; y la UNESCO ha reconocido que esta metodología ha venido a desplazar los modelos prevalecientes, con el potencial de promover un aprendizaje de por vida para todos.

➤ **La plataforma virtual del CIAT**

La Secretaría Ejecutiva inició a mediados del año 2004 sus cursos virtuales a través de la plataforma GI EDU la cual funcionará hasta mediados del año 2007.

Esta herramienta tecnológica representó el primer paso del Centro en el mundo de la educación virtual; sin embargo el incremento en la demanda de cursos y limitaciones de diversa índole, nos llevaron a implementar una nueva plataforma de fuente libre u “open source” a fin de asumir los nuevos retos que nos han sido impuestos.

Para decidir qué plataforma debería reemplazar la existente, el CIAT analizó las diversas opciones en el mercado tomando en consideración tres criterios básicos: Herramientas ofrecidas, Mantenimiento, y Costos.

En cuanto a las herramientas ofrecidas, como cualquier producto en el mercado, las múltiples opciones disponibles poseen todos los estándares mínimos que cualquier programa de esta índole debe ofrecer: Un módulo de administración, un módulo del tutor o profesor y uno del alumno. Asimismo, los programas de cada uno de ellos, cuentan con las herramientas de comunicación (mensajes, chats, foros, videos, etc.), de tutoría (tutoriales para diseño e inclusión de materiales pedagógicos, de evaluación y seguimiento al alumno), y de administración (matriculación, reportes, evaluación de actividades, etc.) indispensables para la implementación de cualquier programa e-learning.

Sin embargo, cuando se tomó la decisión de por cual programa optar, los siguientes dos factores mencionados fueron los determinantes: Costos y Mantenimiento.

Efectivamente, partiendo de la base de que las herramientas ofrecidas eran similares y las diferencias a este nivel eran más de “sofisticación” por llamarlo de alguna manera, en que éstas se presentaban, los puntos claves a determinar eran los costos y la estrategia que quería seguir el Centro como organización a fin de desarrollar, consolidar y mantener su programa de e-learning.

Desde el comienzo del programa e-learning, el CIAT tuvo claro que la plataforma es un medio de los tantos para cubrir una demanda cada vez más creciente. Por ello debíamos utilizar una herramienta que se fuera ajustando a nuestras necesidades y presupuesto en forma gradual, para mejorar nuestro servicio e ir acumulando experiencia suficiente que nos permitiera retroalimentar a las AATT sobre los aspectos más relevantes al momento de optar por el desarrollo de un programa virtual.

Realizadas todas las consideraciones anteriores, optamos por una plataforma de fuente libre u “open source” como se mencionó antes, conocida en el mercado como “Moodle”. La misma nos brinda los estándares mínimos aludidos y la posibilidad de realizar los ajustes correspondientes a fin de atender a nuestros destinatarios en una forma óptima. Igualmente y teniendo en cuenta que contábamos con un equipo de especialistas informáticos que podrían realizar esos ajustes, nos dimos cuenta que debíamos asumir el reto obteniendo además como valor agregado una experiencia inigualable.

Al asumir el ajuste y mantenimiento de la plataforma, nuestros costos disminuyeron considerablemente. En promedio, la opción más económica del mercado nos costaba alrededor de U\$ 24,000 al año sin contar con los gastos adicionales por número de licencias utilizadas conforme al número de alumnos matriculados.

Si bien los programas que operan bajo licencia en el mercado son interesantes en la medida en que desarrollan las opciones conforme a los requerimientos del cliente, garantizan el mantenimiento y soporte técnico sobre los mismos, diseñan e incluyen el material pedagógico, administran los cursos y prestan sus servidores como depositarios del programa, liberando así a los RRHH y técnicos de las organizaciones de estas responsabilidades y permitiendo su trabajo en otras actividades; para el CIAT, era importante adquirir la experiencia y sobre todo mantener el control sobre los cursos que impartía.

Nos interesa, especialmente administrar los cursos y no perder el contacto directo con los funcionarios y poder ajustar la plataforma a las características y condiciones de los temas que impartimos así como de los destinatarios de los mismos.

Inicialmente, el esfuerzo ha sido importante en términos del tiempo dedicado por nuestros funcionarios a realizar los ajustes informáticos y al desarrollo, adaptación y ejecución de los contenidos y guías de acceso al curso. Sin embargo, estos esfuerzos irán siendo cada vez menores a medida que los procesos se hayan consolidado. Ello es coherente con una de las principales características de la formación virtual y es la posibilidad de que los cursos se lleven a cabo con un número reducido de personas que intervienen en la administración y soporte de los mismos.

➤ **El material pedagógico**

Como mencionamos antes, los materiales técnicos son elemento fundamental en el aprendizaje, ellos constituyen la esencia del mismo y alrededor de ellos actúan profesor y alumno.

En el caso de los cursos del CIAT, este material ha sido desarrollado por expertos en la materia, a través de la estructuración de los mismos en forma de Lecciones.

El aprendizaje por Lecciones le permite tanto al profesor como al estudiante llevar un mejor control del aprendizaje y de las actividades diseñadas para reforzarlo.

Hasta el momento, si bien el CIAT ha trabajado en diseñar excelentes contenidos técnicos los cuales son actualizados y mejorados a través de la retroalimentación que obtenemos de tutores y alumnos, debemos mejorar la presentación y edición de los mismos.

b. Los Cursos “on line”: El Curso en Tributación

➤ **Marco general**

Con base en la experiencia adquirida a lo largo de los casi tres años en que se ha desarrollado el Curso en Tributación (inicialmente Diplomado en Tributación), el CIAT ha visto la necesidad de establecer una estrategia para dar respuesta técnica, con amplia cobertura geográfica a las AATT de sus países miembros con menos oportunidades en términos financieros para acceder a dicho programa, aunque dando simultáneamente, la oportunidad de capacitarse a

funcionarios de otras AATT con mayores posibilidades de acceso a dicha capacitación, bien sea por medios propios o a través del patrocinio de sus AATT.

El programa fue aprobado por el Consejo Directivo del CIAT en su reunión de Julio de 2006 en ciudad de Panamá. Los principales elementos en el diseño del proyecto, son:

- ✓ suministrar, a los funcionarios de las AATT de los países de América Latina y del Caribe, Europa y África, **conocimientos fundamentales generales**⁹ sobre los temas más relevantes de la tributación;
- ✓ Implementación de las versiones en inglés (2º semestre de 2007) y portugués (2008)
- ✓ Orientados a los funcionarios con licenciatura o sin ella pero con larga experiencia en la administración tributaria que, de acuerdo a las políticas, prioridades y estrategias de las AATT, deben o van a desarrollar labores técnicas en las áreas claves;
- ✓ El programa tendrá una duración de tres años: 2007 a 2009.
- ✓ Es un programa de amplia cobertura para los funcionarios de los 37 países miembros del CIAT. Se prevé la formación de 1200 funcionarios, distribuidos así:

AÑO	No Participantes Español	No Participantes Inglés	Total
1-2007	300	100	400
2-2008	300	100	400
3-2009	300	100	400
TOTAL	900	300	1200

- ✓ Aplicación del principio de solidaridad entre los países miembros. Es un programa subsidiado por éstos, en donde se han establecido 3 rangos, conforme a la renta per cápita de cada país, a fin de fijar la matrícula por Módulo del Curso.
- ✓ Se asignó un número de cupos máximo por país, según el tamaño de la administración tributaria.
- ✓ Se diseñó una estructura básica de funcionamiento, que abarcaría los niveles administrativo, académico y técnico el Curso. Esta estructura contempla en la parte académica, un Coordinador Temático que apoye a los Tutores del Curso en los contenidos técnicos del mismo, así como en las tareas y funciones que deben desarrollar e inclusive pueda ayudarlos a resolver alguna situación de tipo académico que se llegare a presentar.
- ✓ La necesidad de seleccionar un cuerpo de Tutores como parte fundamental en esta estructura.
- ✓ Finalmente, la existencia de una Coordinación General o administrativa del Curso así como de un soporte informático.

⁹ El objetivo del programa es el de brindar y nivelar en el personal de todas las Administraciones los conocimientos básicos necesarios para el correcto desarrollo de las funciones. Sin perjuicio de que el mismo está dirigido a profesionales y/o personal que ostente una idoneidad equivalente, no es la intención realizar un curso de especialización de postgrado. Se pretende, en cambio, complementar los conocimientos teóricos que servirán para desarrollar habilidades prácticas y, a través de las actividades – en particular los foros –, influir positivamente sobre la conducta de los funcionarios.

➤ **Estructura**

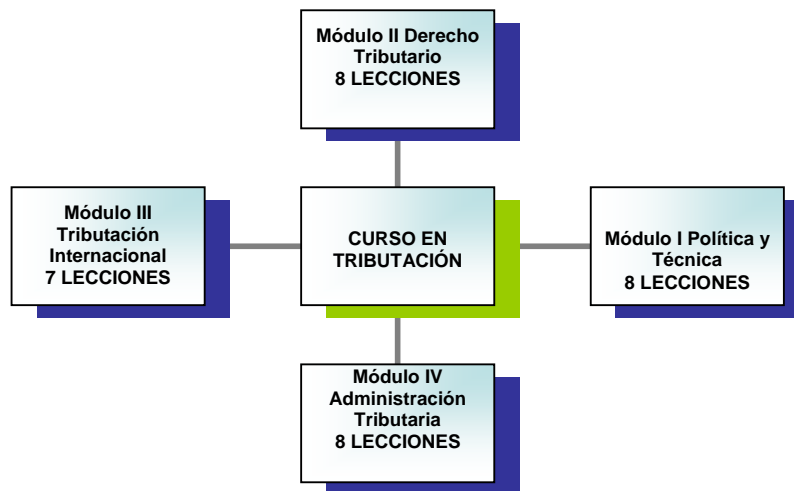
El Curso en Tributación está compuesto por 4 Módulos, a saber:

Módulo	Duración en semanas
Política y Técnica	10
Derecho Tributario	10
Tributación Internacional	8
Administración Tributaria	10
Total	38

El tiempo de duración señalado arriba para cada Módulo, contempla también la entrega del trabajo final del alumno y la evaluación del curso.

Cada Módulo está compuesto por Lecciones, como podemos ver en la siguiente figura:

Figura 1. Estructura del Curso en Tributación del CIAT



➤ **Módulos y lecciones**

Si bien los Módulos del Curso en Tributación pueden ser impartidos en forma independiente, han sido programados para desarrollarse en el siguiente orden: Módulo I Política y Técnica Tributaria; Módulo II Derecho Tributario; Módulo III Tributación Internacional y Módulo IV Administración Tributaria.

El orden de los Módulos ha sido determinado pensando en la necesidad del estudiante de conocer cómo funciona el sistema tributario y posteriormente abordar los temas relacionados con la aplicación del mismo.

Adicional a la definición de los objetivos consagrados en la Guía del alumno, los Módulos se dividen en Lecciones. Además prevén una evaluación final del Módulo, un trabajo individual a desarrollar por el alumno y la evaluación del

Curso, por el alumno, la que sirve a la Secretaría Ejecutiva de retroalimentación sobre los principales aspectos relacionados con el curso.

i. Como está estructurado el Curso:

Los cursos virtuales simulan la existencia de aulas o salones de clase tradicionales, pero a diferencia de aquellas que son físicas, en este caso son virtuales.

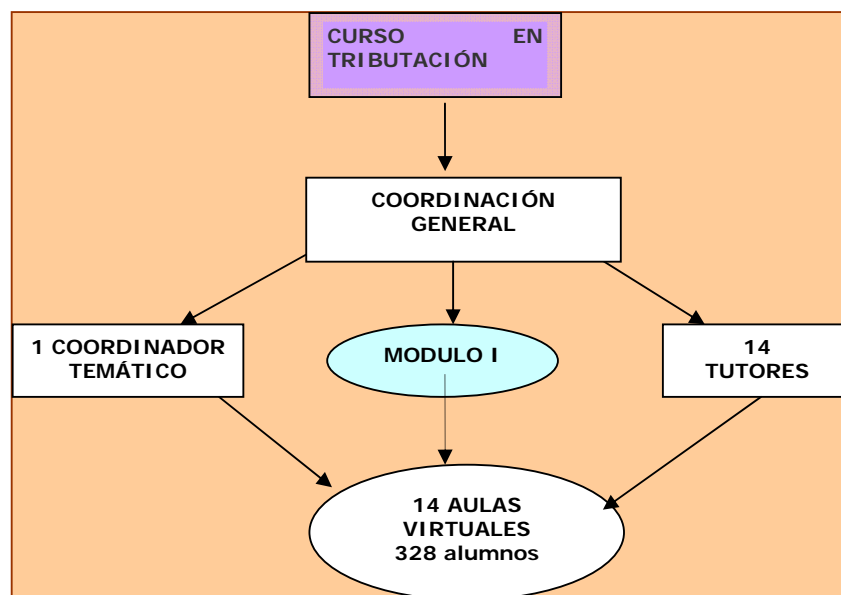
En la 1ª edición del curso en tributación, se inscribieron 328 funcionarios de AATT de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay Perú, Portugal, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

Estos alumnos se distribuyeron en aulas o salones virtuales de máximo 27 estudiantes por curso. Cada aula o salón está a cargo de un Tutor. Los grupos se conformaron al azar; es decir, el mismo sistema realizó la selección.

Conforme a nuestra experiencia, consideramos que los grupos integrados por alumnos de varias nacionalidades tienen una mejor interacción y son más activos y receptivos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en algunos grupos hay mayor número de participantes de AATT como Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Costa Rica, principalmente, porque esos países solicitaron cupos adicionales a los distribuidos a cada país.

Conforme al número de alumnos seleccionados para el Curso y el número máximo establecido por aula, tenemos 14 tutores encargados de impartir los Módulos.

GRÁFICA ESTRUCTURA CURSO EN TRIBUTACIÓN



➤ **Roles o personas que intervienen en los cursos**

i. Coordinador Temático:

Su función principal es apoyar a los Tutores en los temas relacionados con los contenidos técnicos así como en las actividades programadas para los alumnos y en el seguimiento a las tareas que estos deben realizar a lo largo del curso.

La figura del Coordinador, fue concebida con base en la experiencia obtenida del Diplomado en Tributación ante la necesidad de establecer un mecanismo de coordinación entre alumnos, tutores y la administración del curso. Particularmente, el mismo debe apoyar a los tutores en el cumplimiento de sus labores académicas directamente relacionadas con el desarrollo de los contenidos.

Cabe resaltar, que la labor del Coordinador no debe interferir con la del Tutor. Asimismo, el apoyo técnico que brinda el Coordinador a nivel de contenidos, es una forma de garantizar la unidad de criterios en la información que se imparte a los alumnos, evitando al máximo situaciones que puedan dar origen a confusión o mala interpretación de los conceptos.

ii. El Alumno:

El alumno constituye el principal protagonista de cualquier actividad de capacitación. Cualquier acción que se lleve a cabo debe realizarse pensando en él.

Si bien parece fácil el abordar un curso en el que los contenidos, la organización y la estructura del mismo sean claros, al final las complejidades y situaciones disímiles, que se puedan presentar, pueden ser mayores a las que ordinariamente nos imaginamos.

Lo cierto es y la experiencia lo ha confirmado, que las condiciones varían de un alumno a otro y mucho más cuando son estudiantes provenientes de diferentes países.

El CIAT ha tratado al máximo de ir perfeccionando la información que se le comunica al alumno a fin de que éste tenga claro todo el procedimiento desde la inscripción en uno de nuestros cursos hasta el momento en que éste termina. (Guías para el alumno).

Sabemos que hoy en día la familiarización de las personas con el Internet y el uso de equipos informáticos es considerablemente mayor de lo que era hace 10 años. Sin embargo, lo anterior no significa que el dominio de una herramienta tecnológica sea igual en todos los casos y para todas las situaciones. Por ello, al inicio del Curso en Tributación, es decir como primera acción del Módulo I, los alumnos deben realizar un curso de prueba de corta duración a fin de conectarse con la plataforma utilizada y prever de antemano cualquier problema técnico o de conocimiento que pueda presentarse y que afecte su desempeño en el curso.

La correcta comprensión y manejo efectivo de la plataforma, contribuye significativamente al aprovechamiento del tiempo y del curso y por ende al éxito del mismo.

iii. El Tutor

El Tutor es el encargado de llevar a cabo las sesiones de orientación sobre los contenidos técnicos, al finalizar el estudio de una Lección.

En términos generales, el CIAT ha definido algunas tareas, las cuales consideramos son estratégicas en la relación y desarrollo del trabajo de nuestros tutores.

Para la Secretaría Ejecutiva es claro que el tutor es un facilitador y un representante de nuestra organización ante las instituciones y personas que participan en nuestros cursos que como sabemos, son en su gran mayoría funcionarios de las AATT de nuestros países miembros.

A través de la ejecución de las diferentes ediciones del Diplomado en Tributación, hemos constatado que muchos de los empleados de AATT que han participado en nuestros cursos, no conocían el CIAT o simplemente su referencia era muy remota. Sólo algunos de ellos realmente conocían el alcance de las tareas que desarrolla nuestra organización.

Esta conclusión, además de ser muy reveladora, también nos obliga a actuar pensando en que cada curso es una forma de acercar a nuestra gente a los servicios que brinda nuestra organización y al mismo tiempo, una vía para obtener importantes e interesantes planteamientos y opiniones de aquéllos que viven el día a día en temas relevantes y de actualidad.

También descubrimos, que quienes principalmente promovían nuestro Centro y canalizaban las valiosas opiniones de los alumnos, eran los Tutores. Ellos son una fuente de retroalimentación invaluable.

iv. Coordinación General:

La coordinación general del Curso y, por ende, de cada Módulo corresponde como mencionamos anteriormente, a la Gerencia de Investigación y Capacitación.

Comprende la gestión de todos los aspectos relacionados con la organización del Curso y actúa como apoyo cuando tutores o alumnos así lo requieran. Está dividida en dos grandes áreas:

- Administración
- Soporte técnico

Las principales funciones a cargo del área, son:

- Seleccionar alumnos
- Seleccionar y contratar los coordinadores temáticos y los tutores
- Diseñar y desarrollar los programas, guías y calendarios de los cursos.
- Elaborar, desarrollar y ejecutar el curso de formación de tutores
- Montar el curso en la plataforma virtual del CIAT

- Dar soporte y mantenimiento a la plataforma virtual
- Gestionar las solicitudes o requerimientos que realicen los alumnos y tutores.
- Mantener informadas a las AATT sobre el desempeño de los alumnos.
- Actualizar y mantener el registro académico de los alumnos
- Actualizar y mantener la base de datos de tutores
- Llevar los registros académicos y estadísticas de los alumnos y los cursos.

v. Soporte Técnico:

Anteriormente hicimos alusión a la importancia de la plataforma en la educación virtual. Es el vehículo de transporte o comunicación entre el conocimiento y el alumno.

El funcionamiento adecuado de esta herramienta y su manejo por parte del alumno son aspectos claves para el éxito de la capacitación.

Los anteriores son argumentos más que suficientes para entender que existe la necesidad de brindar, en forma permanente, apoyo tecnológico al estudiante y al tutor para que éstos puedan llevar a cabo su trabajo.

Es común que el conocimiento en temas informáticos sea limitado o el justo necesario para llevar cabo las tareas rutinarias que tenemos a cargo en la oficina o la casa. Sin embargo, estos conocimientos resultan insuficientes a la hora de resolver algunos temas posiblemente muy sencillos, pero que en manos inexpertas pueden representar una seria dificultad para realizar el trabajo que demanda el curso.

Por ello, la dedicación de una persona conocedora de los temas y particularmente de la plataforma, brinda tranquilidad a todos los actores en el momento de asumir las tareas.

El soporte informático permite al tutor concentrarse en los temas que le corresponden y al alumno entenderse con alguien especializado en los mismos. Es natural que el alumno tienda a preguntar todo al tutor; aún temas que no son de su especialidad lo cual distrae a éste de las tareas que le son inherentes.

En el CIAT dos personas asumen de manera intercalada esta función. Adicionalmente, se elaboró un manual del usuario el cual incluye preguntas frecuentes que ayuden a resolver los problemas rutinarios que regularmente se presentan.

vi. Otros elementos relevantes:

➤ Evaluación del alumno:

Los criterios y puntajes sobre los cuales se evalúa al alumno se han ido ajustando de acuerdo a lo observado en los cursos. Partimos de la base que debe haber una participación activa a través de los Foros o Chats; un trabajo de investigación y un examen final.

➤ Evaluación del curso

Uno de los aspectos que constituyen mayor valor agregado para el CIAT, es la retroalimentación tanto de los tutores como de los alumnos.

La opinión, observaciones, comentarios o ajustes propuestos por unos y otros es lo que ha hecho y hace que los textos y la organización de los Módulos mejoren cada día. Esta retroalimentación constituye la mejor herramienta para el logro de ese objetivo y sobre todo para mantener actualizados los contenidos.

La evaluación se ha previsto como una actividad del curso a realizar antes de que éste culmine. Ésta es realizada por los estudiantes con el fin de establecer el cumplimiento de los objetivos planteados. Estos objetivos están dirigidos a medir aspectos relacionados con cuatro tópicos claves:

- a. El funcionamiento del campus virtual; Facilidad de acceso; simplicidad en el manejo de las opciones; confiabilidad
- b. el material de apoyo que le permitirá al alumno acceder a la plataforma y al material del módulo, incluyendo las diferentes tareas; (Claridad en los contenidos de la Guía del alumno y de la Guía de acceso al Campus Virtual, inclusión de los aspectos esenciales para comprender el funcionamiento del Campus Virtual y los menús que lo componen; utilidad del material: Lo considera apropiado y de gran ayuda; qué aspectos que considera importantes no se han incluido o no están lo suficientemente claros en el material.
- c. la facilidad de comprensión del material técnico objeto o materia del módulo (comprensión del contenido en general; todas las ideas y conceptos enunciados en el material son desarrollados en los contenidos; el lenguaje utilizado es claro o fácilmente comprensible.
- d. la capacidad del CIAT para administrar el módulo, incluyendo el soporte académico y el apoyo informático: Información sobre el desarrollo del módulo; solución de los problemas o inconvenientes planteados: administrativos, académicos e informáticos; calidad de las respuestas en la solución de problemas o inconvenientes: administrativos, académicos y/o informáticos.

Cada uno de estos cuatro aspectos permitirán conocer cuales son los puntos claves que se deben reforzar o aprovechar conforme a cada uno de los objetivos específicos propuestos para el curso.

c. La experiencia obtenida: lo que hemos hecho bien y lo que debemos mejorar

Los resultados que se han obtenido en los casi tres años de ejecución del programa (recordemos que éste inició en julio de 2004), son el mejor estímulo para continuar mejorándolo, ya que es un elemento de apoyo crucial para el desarrollo de nuestros países.

Actualmente, el CIAT desarrolla la 6ª edición del Diplomado en Tributación, orientado a hispano-parlantes y el cual consta como dijimos de 3 módulos (Política y Técnica Tributaria, Derecho Tributario y Tributación Internacional). La demanda es alta y su tendencia creciente pues sólo ingresa el 30% de las

personas que solicitan matriculación debido a la imposibilidad que existía de atender mayor demanda.

Hasta el momento, han culminado el programa, funcionarios de 13 países miembros, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela y funcionarios del BID como parte de un programa de intercambio.

La **gráfica No 1**, muestra la participación por país en el Diplomado en Tributación a lo largo de las seis ediciones, aclarando que la 6ª edición se encuentra en ejecución actualmente. Cabe destacar que los países que registran el mayor número de participantes son, en su orden: Perú, Ecuador, Argentina, Colombia. Estos cuatro países representan el 73% de la matriculación total en los Módulos que llega a 863 alumnos. Debemos aclarar que si bien la anterior cifra expresa el número total de matrículas a lo largo de las ediciones, hay que tener en cuenta que ello no necesariamente equivale a igual número de funcionarios ya que como hemos mencionado en varias ocasiones, el Diplomado consta de tres Módulos lo cual en promedio nos indicaría que el número aproximado de funcionarios inscriptos ha sido de 288 aproximadamente.

Gráfico No 1

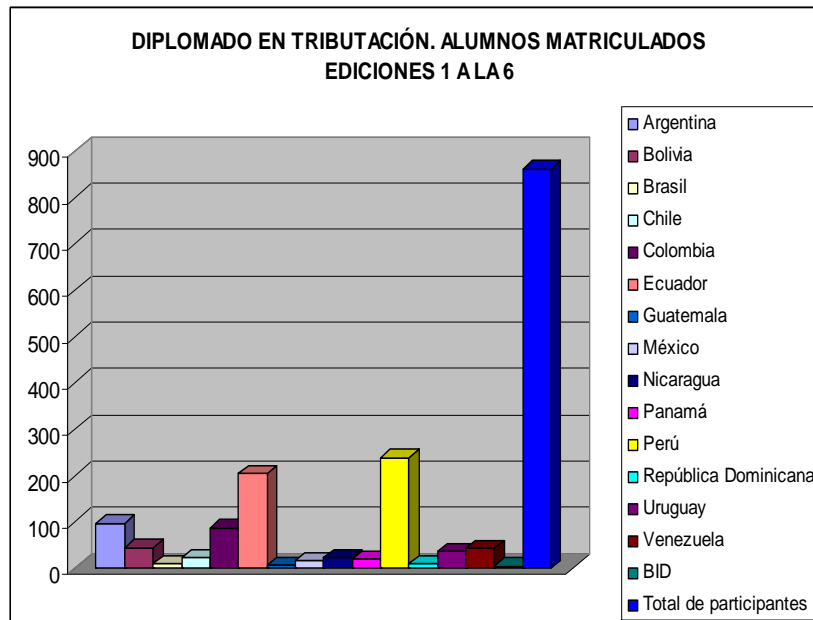
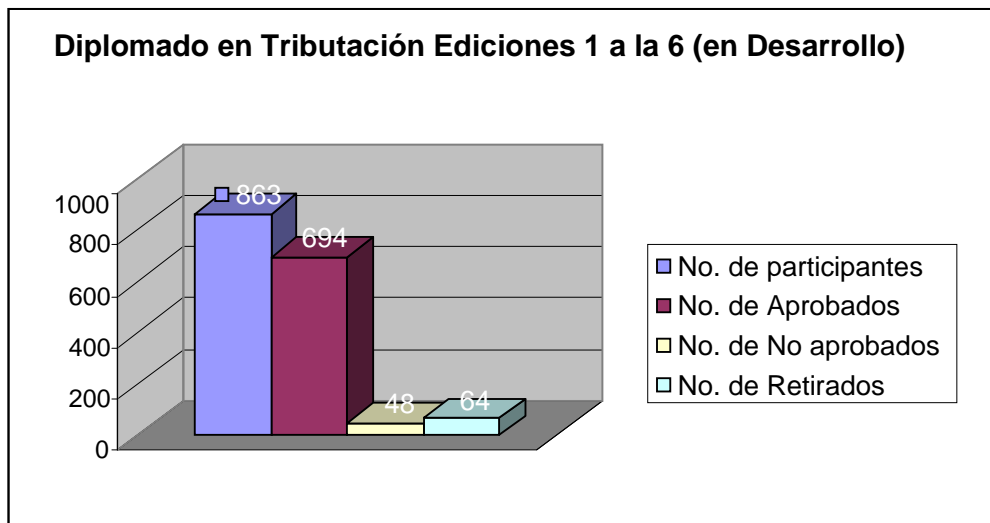


Gráfico No 2



Igualmente, en la **gráfica No 2**, se observa la evolución del Diplomado en términos de los resultados alcanzados: El 80,42% de los alumnos lo han culminado, es decir terminaron/completaron satisfactoriamente los tres Módulos. Un 5,56% no lo aprobó y un 7,42% se retiró, es decir abandonó en alguno de los Módulos.

El porcentaje de aprobación es alto dentro de los estándares establecidos para esta modalidad de capacitación, ya que dada las características de la misma, en donde se exige un gran compromiso y responsabilidad por parte del alumno, el porcentaje normal de abandono es de alrededor del 53% de los alumnos que inician un curso.

En cuanto al Curso en Tributación – edición especial, hemos iniciado la primera edición y las expectativas son grandes. Tenemos hasta el momento ¹⁰300 alumnos activos, cursando el Módulo I y próximamente darán inicio al Módulo II. Este Curso estaba dirigido a todos los países de América Latina y el Caribe Hispano parlante así como Brasil. En cuanto a la participación por países en el Curso, de los 21 que hacen parte del programa, 17 respondieron y tienen funcionarios participando en el Curso.

Si bien los resultados nos indican que hemos progresado en muy poco tiempo en el desarrollo de nuestro programa de capacitación, también somos conscientes que vamos de menos a más de manera que nuestros usuarios siempre puedan ver innovación, mejoramiento y avance en lo que hacemos.

Finalmente, entendemos que la tributación es un tema dinámico, cuyos cambios son tan rápidos que dificultan la capacidad de ajuste de las AATT a los mismos. Igualmente, los contenidos deben ser actualizados, modificados o ajustados para que respondan a dichos cambios.

¹⁰ La solicitud inicial de cupos fue de 328; sin embargo algunos no iniciaron el curso o solicitaron la baja.

Asimismo debemos mejorar nuestra capacidad de respuesta en relación con la demanda. Por ello la plataforma EDUCIAT que estamos construyendo será una herramienta importante para apoyar dicha expansión.

Es importante seguir avanzando en la construcción, adaptación y ajuste de la plataforma a fin de mejorar los servicios que a través de ella brindamos, haciéndola cada vez más amigable para los usuarios e introduciendo las modificaciones necesarias que nuestros requerimientos y los de ellos demanden.

Debemos mejorar la presentación pedagógica de los textos para que sean más fáciles de comprender y leer como factor importante en la transmisión de ideas y conocimientos.

Es importante que adicionemos el Módulo de administración tributaria al Diplomado en Tributación como complemento para los alumnos que ya lo cursaron. Como sabemos, el Diplomado no incluía este Módulo aunque el Curso en Tributación si.

Finalmente, es importante que continuemos construyendo, alimentando y actualizando la Base de Datos de Tutores. Hasta el momento hemos logrado incorporar un número importante y hemos capacitado a 35 de ellos a través del curso de formación que hemos diseñado. Sin embargo, este número es insuficiente si pensamos en los desafíos próximos, especialmente en cuanto a los países angloparlantes se refiere.

d. ¿Hacia dónde vamos?

El programa de capacitación del CIAT y los proyectos que hoy lo integran representan un gran avance en relación a lo que la organización hacía hasta hace muy poco tiempo. Si bien la capacitación elearning ha sido un paso gigantesco en el alcance de objetivos más ambiciosos, debemos pensar en ir más allá.

Para ello, los Cursos en Tributación del CIAT han sido diseñados a través del sistema de Módulos, los cuales pueden ser impartidos de manera independiente o ensamblados en un gran curso. La adición de otros Módulos al Curso en Tributación, posiblemente den lugar en el futuro a un programa de Postgrado.

En cuanto a la necesidad de crear un programa de postgrado que otorgue título académico, ésta se puede analizar como alternativa siempre viable para el CIAT conforme a la política y necesidad que determine el Centro en base a los lineamientos y necesidades señaladas por sus países miembros. Sin embargo, dado que, hasta el momento, con excepción de los convenios que se han realizado con centros docentes reconocidos, sólo el CIAT certifica los Cursos impartidos, éste requerirá necesariamente, una alianza o convenio con un centro universitario que acredite la titulación.

Es necesario abrir las líneas de acceso al programa. La independencia y a la vez interrelación que existe entre los Módulos, permite que los funcionarios accedan a cualquiera de los tipos de actividades siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas para cada uno de ellos. Por ejemplo escolaridad, conocimientos técnicos, puesto de trabajo desempeñado, etc., que permiten así el ingreso o acceso al programa.

En el futuro inmediato ya estamos trabajando en nuevos materiales y hemos traducido el Curso en Tributación al inglés, cuya primera edición empezará en agosto de 2007. Asimismo este año hemos programado iniciar la traducción al portugués para comenzar a mediados del año 2008 la primera edición en este idioma.

Debemos ampliar y diversificar nuestra agenda para responder a las necesidades actuales y principales de los países miembros. Para ello es importante lograr una efectiva coordinación interinstitucional y un mayor apoyo por parte de los países miembros en la definición, construcción y ejecución de dicha agenda, potenciando las ventajas del CIAT y apoyándonos y participando en aquéllas donde tenemos menos experiencia.

Finalmente, cabe resaltar los cursos programados para impartir bajo modalidad virtual, a saber: El Curso de Tributación de Entidades Financieras; la segunda edición del Curso especializado en Política y Técnica Tributarias, el cual tendrá como coordinador general a José Víctor Sevilla Segura; el curso sobre precios de transferencia, el Curso Especializado en Administración Tributaria y el curso en Gerencia Tributaria.

V. CONCLUSIONES

- El CIAT no es y no pretende ser una escuela de administración tributaria. Su tarea es complementar, a través de acciones específicas, los procesos de formación/capacitación que adelantan las AATT, no suplirlos. Estas acciones comprenden el diseño e implementación de cursos elearning, presenciales y el fortalecimiento de los centros de capacitación.
- La modalidad elearning se destaca como una de las herramientas que han facilitado la implementación del programa de capacitación del CIAT facilitando una mayor cobertura, optimización de recursos y reducción de costos.
- La participación como Tutores de los funcionarios de las AATT de los países miembros del CIAT ha facilitado el intercambio de experiencias y la adaptación y ajuste de los contenidos técnicos a los cambios y desafíos que se imponen continuamente a la tributación.
- Los resultados obtenidos en los casi tres años que lleva en ejecución el programa de capacitación elearning, especialmente el Diplomado en Tributación, han sido altamente satisfactorios. Sin embargo hay aspectos que deben mejorarse, entre ellos: capacidad de respuesta del CIAT acorde con los requerimientos y necesidades que el ambiente y las AATT demanden; presentación pedagógica de los contenidos técnicos, ampliación de la oferta de cursos; y ajuste de la plataforma informática a través de la cual se implementa el programa.
- Es imprescindible ampliar la oferta de cursos a los países de habla inglesa y portuguesa. En este sentido, la edición en inglés del Curso en tributación será un paso importante para avanzar en este objetivo.
- La adición de otros Módulos al Curso en Tributación, posiblemente den lugar en el futuro a un programa de Postgrado. Sin embargo deberán considerarse varios aspectos para que aquél pueda implementarse en forma óptima.

- Es necesario abrir las líneas de acceso al programa. La independencia y a la vez interrelación que existe entre los Módulos, permite que los funcionarios accedan a cualquiera de los tipos de actividades siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas para cada uno de ellos. Por ello es importante definir como operarían tales condiciones y cuales serían los objetivos a conseguir a través de cada línea.
- Se debe ampliar y diversificar la agenda del programa de capacitación para responder a las necesidades actuales y principales de los países miembros. Para ello es importante lograr una efectiva coordinación interinstitucional y un mayor apoyo por parte de aquéllos en la definición, construcción y ejecución de dicha agenda, potenciando las ventajas del CIAT y apoyándonos y participando en aquéllas acciones donde tenemos menos experiencia.
- La retroalimentación constante es el medio más importante para mejorar la calidad de nuestros productos. Por ello la comunicación directa y permanente con los usuarios de los mismos, es el insumo para que ésta se de efectivamente.

RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL, TENDENCIAS Y ESTRATEGIAS PARA LA CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Olivier Sivieude

Director de Recursos Humanos
Dirección General
Dirección General de Impuestos
(Francia)

SUMARIO: 1. Los cambios de política de contratación, formación y ascenso en la Dirección General de Impuestos de Francia. -2. Nuestras fortalezas. 2.1. Una contratación externa muy atractiva. 2.2. Una formación obligatoria para todas las reorganizaciones y evoluciones tecnológicas. 2.3. Una formación con costos controlados. 2.4. Una formación continua de calidad. 2.5. Un ascenso interno muy importante. 2.6. Una buena administración previsor del personal. -3. Los márgenes del proceso. 3.1. Contrataciones omnímodas y elitistas. 3.2 Una formación en las Escuelas de la DGI que no se adapta lo suficiente al currículo universitario anterior. 3.3. Un ascenso interno demasiado omnímodo y elitista. - 4. Las reformas del curso. 4.1. Un reclutamiento externo profesionalizado y diversificado. 4.2. Una formación más próxima. 4.3. Ejecutivos más managers y más abiertos hacia el exterior. 4.4. Un ascenso interno más profesional y más abierto. 4.5. Creación de un Departamento único para la contratación, formación y ascenso.

1. LOS CAMBIOS DE POLÍTICA DE CONTRATACIÓN, FORMACIÓN Y ASCENSO EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS DE FRANCIA

En el marco de los contratos trianuales que concierta desde el año 2000 con su autoridad de tutela, la DGI se ha comprometido a realizar una renovación profunda de sus estructuras, métodos de trabajo, sistema informativo y forma de administración.

Los ejes principales de este cambio son los siguientes:

1 – Mejoramiento de la calidad de atención al usuario

A manera de ejemplo, la DGI se comprometió, de aquí al 2008, a tener:

- 10 millones de declaraciones de impuesto sobre las renta presentadas por medio de Internet ;
- 70 % de ingresos de impuestos profesionales pagados por teleprocedimiento;
- y ofrecer, de aquí al final del 2008, puntos de entrada única a empresas y particulares en todos los servicios tributarios de Francia.

2 – Reforzamiento de calidad del control fiscal.

3 – **Incremento de la productividad** que es consecuencia de las reformas de organización, método e inversiones informáticas. La DGI asumió el compromiso de reducir el costo de gestión del impuesto que pasó de 4542 millones de euros en 2005 a 4441 millones de euros en 2008.

4 – Desarrollo de una **administración de recursos humanos** innovadora cuyo objetivo sea facilitar el cambio y reconocer mejor los esfuerzos desplegados a favor del personal.

Estos objetivos ambiciosos surten tres efectos mecánicos sobre la contratación, la formación y el ascenso:

- a) **la reducción de personal** (81500 funcionarios en 2003 – 76500 funcionarios en 2007) se traduce a pesar de las jubilaciones por una **disminución de las contrataciones**. Así del 2003 al 2007, es decir 5 años, las contrataciones de la DGI pasaron de 1520 personas a 960 al año;
- b) **la formación** debe intensificarse ya que los funcionarios necesitan capacitarse para nuevas tareas y nuevos oficios. El porcentaje de costo de la formación continua con respecto a la masa salarial pasó de 4,4% en 2003 a 4,7% en 2006, y la cantidad de días de formación continua por funcionario pasó de 3,61 a 3,67 entre el 2003 y el 2006;
- c) **el ascenso interno**, herramienta de recalificación y reconocimiento, debe ser intenso. La cantidad de funcionarios que pasaron del primer nivel (32 500 funcionarios) al segundo nivel (23 350) por ascenso interno en 2006 fue de 643, es decir un 14% de incremento con respecto al 2002.

Por ende, el reto para los años venideros en materia de contratación, capacitación y ascenso está claro:

1. puesto que disminuyen las contrataciones y crece la complejidad de las tareas, es necesario **reclutar de mejor forma**;
2. para que el personal pueda hacerles frente a los múltiples cambios, se necesita una **formación que corresponda a las expectativas**;
3. para reconocer los esfuerzos y recalificaciones y mantener una alta motivación, es preciso **ampliar y profesionalizar el ascenso interno**.

Con respecto a estos desafíos, es conveniente examinar nuestros puntos fuertes, nuestros márgenes de progreso y las medidas recién adoptadas para evolucionar.

2. NUESTRAS FORTALEZAS

2.1. UNA CONTRATACIÓN EXTERNA MUY ATRACTIVA

A pesar de la reducción del desempleo en Francia, el poder de atracción de la Administración Tributaria sigue siendo elevado.

Por **cada puesto** que se ofreció en el 2006 se presentó un promedio de **34** candidatos en las selecciones.

La selección sigue siendo rigurosa y el nivel de los candidatos admitidos es muy alto. Así, para el segundo nivel de reclutamiento (BACHILLERATO) el 73% de las personas contratadas tiene al menos una licenciatura universitaria (BACHILLERATO + 3 años de estudios superiores)

2.2. UNA FORMACIÓN OBLIGATORIA PARA TODAS LAS REORGANIZACIONES Y EVOLUCIONES TECNOLÓGICAS

Todas las reformas sustanciales se acompañan de una formación obligatoria para todos los funcionarios involucrados.

Las modalidades de capacitación se definen en el plano nacional y se especifican dentro del plan anual. Luego se declinan en cada departamento.

A manera de ejemplo:

- 1) 9 900 funcionarios recibirán una formación para el establecimiento de interlocutores únicos para personas físicas en 2007/2008;
- 2) 45 000 funcionarios se capacitaron acerca del sistema informático de recursos humanos en el 2006;
- 3) 70 000 funcionarios recibirán capacitación en materia de ética profesional entre 2006/2008.

En el 2006, un **73%** de los funcionarios de la DGI recibió al menos una acción de formación profesional continua en el transcurso del año.

2.3. UNA FORMACIÓN CON COSTOS CONTROLADOS

La formación se enmarca dentro del objetivo general de «**gastar mejor**».

No se trata de reducir el volumen de capacitación ni, por supuesto, la calidad, sino controlar los costos preservando la calidad e incluso mejorándola.

* En la DGI, la casi totalidad de la formación inicial y formación continua o permanente se garantiza con recursos internos. Son funcionarios de la DGI, docentes a tiempo completo, que atienden la formación inicial en nuestras escuelas, y son nuestros funcionarios quienes, dentro de su tiempo de trabajo, brindan la formación continua.

Este dispositivo es una garantía de calidad de la formación. Es un tipo de incentivo para los funcionarios «formadores» y cuesta menos que recurrir a instructores externos. Finalmente, es una manera para introducir a través de la capacitación los valores que tienen mucha relevancia para nosotros.

* Para controlar los costos se establecieron indicadores muy precisos de costos de formación. Desde el 2005, los Centros de Capacitación de la DGI facturan «para orden» los servicios prestados a los departamentos usuarios.

Todas las capacitaciones inscritas en el plan nacional de formación mencionan el costo de formación por funcionario.

* A pesar del incremento de la cantidad de días de formación continua, ha disminuido el costo global de formación. Pasó del 7,8% al 7,5% de la masa salarial de 2003 a 2006.

2.4. UNA FORMACIÓN CONTINÚA DE CALIDAD

Todas las formaciones obligatorias son objeto desde el 2003 de una evaluación «en caliente» al final de la formación y una evaluación «en frío», es decir seis meses más tarde.

Esta evaluación en frío es una herramienta muy valiosa ya que permite comprobar que la formación fue realmente muy útil para el funcionario en el desempeño de sus actividades profesionales. Se solicita además la opinión del Jefe de Departamento del participante.

Si, para un tipo de formación, el promedio de evaluación en frío queda inferior al 80%, se inicia automáticamente una revisión del dispositivo de formación. En algunos casos, cuando la formación resultó ser un fracaso, los funcionarios pueden verse inducidos a rehacer parte de esta capacitación.

Pero son pocas las situaciones de revisión. Las nuevas capacitaciones se ponen previamente a prueba ante comités de lectores y grupos de experimentación. De hecho, el índice de satisfacción en frío está globalmente alto:

- 88% de satisfacción «en frío» por parte de los participantes;
- 91% de satisfacción «en frío» por parte de los Jefes de Departamentos.

2.5. UN ASCENSO INTERNO MUY IMPORTANTE

La DGI le da mucha importancia al ascenso interno. Es uno de sus valores más fuertes.

El ascenso interno existe en cada nivel. Se lleva a cabo mediante selecciones organizadas a nivel nacional. La DGI brinda gratuitamente una preparación a los funcionarios, y los funcionarios ascendidos se benefician sistemáticamente con una capacitación antes de desempeñar sus nuevas funciones.

Fueron cerca de 15 000 funcionarios quienes se presentaron en selecciones internas en el año 2006.

La DGI se distingue por el hecho de que todos sus ejecutivos (5 300) proceden del ascenso interno. Ellos mismos están muy apegados a la DGI y al ascenso interno de sus colaboradores.

2.6 UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PREVISORA DEL PERSONAL

Se trata de adaptar los recursos humanos a los retos en un contexto complejo: cambios rápidos de los oficios y la informática, y jubilaciones masivas.

La DGI cuenta con herramientas de medición del rendimiento que permiten calcular con mucha precisión las ganancias en personal que generan las reorganizaciones y las nuevas herramientas informáticas. Este método se completa con las propuestas de eliminación de puestos de trabajo que hacen los

responsables de los servicios operativos. Este análisis fino conduce a la definición de reducciones de personal y localización de las mismas por periodos de tres años.

Esta gestión previsora se efectúa por nivel jerárquico. Lleva a aplicar la mayor parte de las supresiones de empleos al primer nivel (tareas de ejecución) mientras que el número de ejecutivos permanece igual.

3. LOS MÁRGENES DE PROGRESO

3.1. CONTRATACIONES «OMNÍMODAS» Y «ELITISTAS»

* La DGI sólo realiza sus contrataciones externas por vía de concursos. Este modo de contratación tiene la ventaja de evitar cualquier «favoritismo». Pero presenta el inconveniente de no permitir una adecuación fina entre los puestos ofrecidos y las habilidades de las personas contratadas.

La DGI recluta muchas veces a “generalistas” en el campo del derecho y la economía. Debe luego formarlos durante largos periodos en materia de fiscalidad, para después tener que formarlos de nuevo cuando los mismos acceden a cargos específicos (GRH, control interno, presupuesto, etc.).

Sólo los informáticos son objeto de concursos específicos.

* Los concursos de reclutamiento externo son extremadamente selectivos. Son los jóvenes «con muchos diplomas universitarios» y muy preparados quienes tienen éxito en estos concursos.

Por consiguiente, los jóvenes de origen social humilde son muy pocos en lograr éxito en estos concursos. Esta situación es lamentable por dos motivos:

- la DGI no juega ningún papel de promoción social, como le corresponde a todo servicio del Estado;
- sus empleados no están a la imagen de los usuarios, lo que, en algunos casos, no facilita las relaciones.

3.2. UNA FORMACIÓN EN LAS ESCUELAS DE LA DGI QUE NO SE ADAPTA LO SUFICIENTE AL CURRÍCULO UNIVERSITARIO ANTERIOR

La formación que brindan las Escuelas de la DGI es de alta calidad. La misma incluye de modo alternativo enseñanza teórica con pasantías dentro de los departamentos. Pero es una formación larga: tres meses para el primer nivel, 12 meses para el segundo nivel y 18 meses para el tercero.

Esta formación es la misma cualesquiera que sean los estudios universitarios previos, y las habilidades y conocimientos adquiridos anteriormente por la persona contratada. Esta situación genera costos inútiles y frustraciones.

3.3. UN ASCENSO INTERNO DEMASIADO OMNÍMODO Y ELITISTA

* El ascenso interno se efectúa mayormente mediante concursos. Allí también se trata de evitar los «favoritismos». Pero para no penalizar a los candidatos en base a los oficios realizados (GRH, fiscalidad, control interno, etc.), las pruebas son esencialmente teóricas.

Este modo de selección no siempre permite seleccionar a los mejores profesionales. Por lo demás, se penaliza al personal con menos diplomas que no se siente cómodo en las pruebas teóricas y de cultura general.

* Habida cuenta de la dificultad de los concursos internos, los candidatos deben prepararse para los mismos. Ello exige esfuerzo y tiempo, lo que penaliza al personal menos disponible por motivos personales y familiares.

Esta situación explica en parte el hecho de que las mujeres sean menos numerosas en presentarse en los concursos. El 63% del personal de la DGI son mujeres. Ahora bien éstas se distribuyen de la siguiente manera:

Ejecutivos	28%
Nivel 3	50%
Nivel 2	60%
Nivel 1	75%

La DGI se priva de talentos y sus ejecutivos no están a la imagen del personal.

4. LAS REFORMAS EN CURSO

La DGI decidió implementar medidas que deberían permitir la corrección de los puntos débiles de su sistema de contratación, formación y ascenso.

4.1. UN RECLUTAMIENTO EXTERNO PROFESIONALIZADO Y DIVERSIFICADO

* La DGI está modificando la organización y el contenido de sus concursos. De hecho, se trata de reclutar a personas cuyos conocimientos son amplios pero que tienen también facilidades de adaptación y cualidades humanas comprobadas.

Los funcionarios contratados en la actualidad se quedarán por lo menos cuarenta años dentro de nuestra Administración. A menudo tendrán que cambiar de métodos de trabajo, cambiar de oficio y tener equipos bajo sus órdenes. Por ende, es importante velar por la calidad del reclutamiento.

Para ello, todos los jurados serán profesionales y se modificará el contenido de los concursos. En especial, la parte oral se reforzará y representará al menos el 50 % de la evaluación global.

* La DGI ha iniciado una política voluntarista para permitir que los jóvenes de origen social humilde tengan éxito en sus concursos.

Este año, 500 jóvenes de barrios humildes o problemáticos se beneficiarán con una preparación gratuita para los concursos que brinda el personal de la DGI. Estas preparaciones se ofrecen mediante voluntarios quienes van a los establecimientos escolares para ayudar por varios meses a los jóvenes a pasar y lograr éxito en nuestros concursos.

Esta operación se lleva a cabo en colaboración estrecha con los responsables escolares y universitarios. Goza de mucho aprecio tanto dentro de la DGI como fuera de ella.

4.2. UNA FORMACIÓN MÁS PRÓXIMA

* Desde algunos años, el personal de la DGI es objeto de mucha solicitud. Los indicadores de monitoreo del rendimiento se declinan en el plano nacional, en el plano local y en cada departamento. En este contexto, el personal, cada vez más, no se atreve a dejar el departamento para recibir una formación.

A ello se añade una evolución muy fuerte de las mentalidades: el personal actual tiene un nivel alto de formación previa. Ya no demanda formaciones muy generales. Desea ir directo a lo esencial, es decir adquirir los conocimientos técnicos indispensables que le permitirán usar una nueva herramienta o adaptarse a un oficio nuevo.

Finalmente, el personal quiere cada vez menos alejarse de su domicilio. Desea que las capacitaciones tengan lugar in situ.

* Dentro de dicho contexto, es conveniente lograr una formación más próxima: es decir más corta, más adaptada a los estudios previos, y más cercana desde el punto de vista geográfico.

* En este sentido, se adoptaron varias medidas:

- para las formaciones brindadas en el marco de las reorganizaciones de departamentos, de ahora en adelante, cada persona implicada es objeto de un **balance individual de habilidades**, efectuado con el jefe de departamento. Este balance permite determinar cuáles son las partes de formación que el interesado debe escoger y cuáles son las que puede obviar. El balance finaliza con un **plan de formación** que define con el acuerdo de la persona las partes de la formación que deberá cumplir.

Se efectuaron 3 800 balances de formación en el 2006

- **la e-formación** se desarrolló en la DGI en el 2003. Se trata de capacitaciones brindadas por CD que confecciona una de las Escuela de la DGI. Se instalan computadoras en salas específicas del lugar de trabajo de los funcionarios. La formación se brinda dentro del horario de trabajo. Los funcionarios están acompañados por un responsable de formación.

* Este tipo de formación goza de un éxito real. Lo aprecia mucho el personal porque evita desplazamientos. Cada uno avanza a su ritmo y la formación es globalmente más corta. Indiscutiblemente, este modo de capacitación no se utiliza para formaciones que requieren intercambios entre los estudiantes o a diversos instructores y cuyo propósito es crear un espíritu de «promoción».

* En cambio, **la e-formación** conviene muy bien para la capacitación en nuevas aplicaciones informáticas y nuevas técnicas muy específicas.

La e-formación se usó por ejemplo para:

Tipo de formación	Número de alumnos
Herramienta informática (recaudación)	9 700
Herramienta informática (fiscalización)	5 400
SIRH (GRH)	35 700

* En total, la e-formación representó el 6% del volumen de la formación en el 2003. Representa el **26%** del volumen de formación en el 2007. Las evaluaciones en frío producen un índice de satisfacción del 58,84%.

- **la formación brindada** en las Escuelas de la DGI para el personal contratado y el personal ascendido a lo interno se modulará prontamente de acuerdo a los estudios anteriores. Los estudiantes recibirán formaciones más cortas que los demás. Se trata de una reforma «donde cada parte sale ganando». La formación cuesta menos y los estudiantes no pierden el tiempo y tienen mayor motivación.

4.3. EJECUTIVOS MÁS “MANAGERS” Y MÁS ABIERTOS HACIA EL EXTERIOR

La formación se centra básicamente en el aprendizaje de oficios y técnicas. Además, el volumen de promovidos por ascenso interno es muy importante. Por consiguiente, el personal de los niveles superiores (nivel 3 y ejecutivos) está conformado por técnicos notables pero no lo suficientemente “managers”.

Conviene en consecuencia brindarles una formación específica de administración de empresas, llevarlos a conocer mejor el modo de manejo de las empresas e incitarlos a tener una experiencia profesional temporal en organizaciones profesionales que no sean la DGI.

Se tomaron tres tipos de iniciativas:

- **La creación de una Escuela de Ejecutivos:** 300 ejecutivos se forman específicamente cada año en materia de administración de empresas y comunicación. En dichas formaciones, intervienen jefes de empresas y agencias de consultores especializados en administración de empresas;
- **Pasantías obligatorias en empresas:** todos los nuevos funcionarios contratados en el nivel «tres», o sea alrededor de 500 al año, deben realizar una pasantía dentro de una empresa para aprender mejor el funcionamiento del mundo empresarial con el cual tendrán que codearse necesariamente durante su vida profesional.

Asimismo, cada año, 100 ejecutivos en funciones deben efectuar una pasantía dentro de una empresa. Se establece cada año un tema a nivel nacional. Los ejecutivos deben realizar un estudio sobre el tema en organismos externos a la DGI. El resultado de estos estudios se recoge luego y es objeto de una síntesis.

A manera de ejemplo, 50 ejecutivos acaban de presentar un informe sobre las entrevistas de evaluación de ejecutivos en base a su experiencia en cincuenta empresas. Otros 50 ejecutivos están actualmente realizando una pasantía sobre la cuestión de la información que se brinda acerca de las remuneraciones.

- **120 ejecutivos en movilidad externa:** la DGI se puso como objetivo incitar a sus ejecutivos a que ejerzan por dos a tres años una actividad dentro de organismos públicos o asociativos. El objetivo es tener permanentemente a 120 ejecutivos en movilidad. Se trata de sacar provecho de la experiencia adquirida por ellos. Esta diversidad de experiencias debe ser provechosa para el ejecutivo y la DGI. Por

supuesto, esta movilidad se valorizará dentro de la carrera del ejecutivo y se planificará su reintegración dentro de la DGI.

4.4. UN ASCENSO INTERNO MÁS PROFESIONAL Y MÁS ABIERTO

La importancia del ascenso interno es un valor fuerte de la DGI y un motivo de orgullo. Pero este ascenso es muy selectivo y favorece a los que más diplomas tienen y cuentan con mayor disponibilidad para prepararse para las selecciones.

Esta selección no es óptima porque deja de lado a veces a excelentes profesionales que no se sienten cómodos en las selecciones teóricas. Asimismo aparta a los menos disponibles, en especial a las mujeres.

Por consiguiente, se desarrollaron las siguientes acciones:

* **Modificar las pruebas para que se centren más en los conocimientos profesionales**

Las selecciones se modifican en su contenido, para sustituir pruebas teóricas «extra profesionales» con pruebas técnicas, principalmente de contenido tributario o fiscal. Paralelamente, las pruebas orales tendrán mayor ponderación en la selección y se relacionarán con los conocimientos profesionales. Finalmente, los jurados recibirán una formación especializada.

Este dispositivo en conjunto debería permitir una selección de los mejores profesionales y reducir el tiempo de preparación de los candidatos, lo que debería penalizar menos a las mujeres.

* **«Hacer» más accesibles las selecciones**

Se trata de permitir que una cantidad mayor de funcionarios puedan presentarse en las selecciones en buenas condiciones. Se tomaron dos medidas en este sentido:

- Se eliminarán progresivamente los límites de edad para presentarse en las selecciones. De hecho, el personal ingresa cada vez más tardíamente a la vida activa y a la Administración, y la vida laboral se vuelve cada vez más larga (mínimo de 40 años hoy en día en vez de 37 en el 2003). En consecuencia, para que todos puedan presentarse a una selección y tener esta motivación, se necesita suprimir los límites de edad;

- la preparación para las selecciones deberá ser la misma en todas partes. De hecho, los grandes departamentos (entidades administrativas) preparan mejor a su personal que los pequeños. Esta selección resulta perjudicial para el personal de estos departamentos. Se tomarán medidas para igualar las modalidades de preparación en todo el territorio.

4.5. CREACIÓN DE UN DEPARTAMENTO ÚNICO PARA LA CONTRATACIÓN, FORMACIÓN Y ASCENSO

Hasta ahora, la DGI contaba con un departamento encargado del reclutamiento, dos departamentos a cargo de la formación del personal contratado y uno a cargo de la formación permanente o continua. Estos cuatro departamentos conseguían excelentes resultados cada uno en su campo pero sus actividades se efectuaban por separado.

Ahora bien, la formación permanente depende mucho de la calidad de la formación inicial y la formación inicial de la calidad de la contratación.

Por ende, se decidió reagrupar estos cuatro departamentos dentro de una sola Dirección: la Dirección de Reclutamiento y Formación (DRF). La encabeza un Director y cuatro responsables de polos (ejecutivos, nivel 1, nivel 2, nivel 3) cada uno a cargo de su campo de contratación, formación inicial y formación continúa. Son 500 personas que se encuentran agrupadas bajo la misma Autoridad con la misión de poner en perspectiva el reclutamiento y la formación.

En resumidas cuentas, resulta que:

- **la contratación** es un reto mayor. Nuestra administración contratará menos y contratará un personal que desempeñará funciones por más tiempo. Se trata de garantizar una contratación de alta calidad;
- **la formación** es también un reto esencial porque permite lograr el cambio ayudando y tranquilizando a los funcionarios;
- finalmente, **el ascenso interno** es un instrumento de reconocimiento y motivación ineludible dentro de una organización profesional cambiante. Por ende, el mismo debe ser intensivo e involucrar a los que más lo merecen.

Los tres componentes de la GRH, contratación, formación, ascenso, deben entonces adaptarse a los desafíos. En este campo como en los demás, se trata de ser innovador, evolucionar y sintonizar con las demandas del personal.

Se trata de un reto ambicioso y esencial, fuente de entusiasmo.

MECANISMOS DE MOTIVACIÓN, RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN

María Joana Bento da Silva Santos
Subdirectora General
Dirección General de Impuestos
(Portugal)

SUMARIO: Resumen. -1. Política de recursos humanos – Sistema de carrera profesional
1.1. Código de conducta. 1.2. Movilidad profesional. 1.3. Promoción, Cambio de Nivel, Evaluación Permanente y Progresión. 1.4. Sistema de Evaluación del Desempeño (SIADAP). 1.5. Regímenes Especiales de Trabajo. 1.6. Comunicación Interna. -2. Política salarial. 2.1. Premio por productividad (FET). 2.2. Subsidios de residencia y traslado. - 3.Cultura de Formación profesional. 3.1. Sistema de Adquisición de competencias. 3.2. Trayectoria formativa. 3.3. Modalidades formativas (instrucción y capacitación, capacitación presencial, b-learning e e-learning). 3.4. Auto-formación, Estatuto trabajador-estudiante y equiparación a Becario. -4. Anexo.

El cambio estructural en las AT Modernas y Gestión de los Recursos Humanos – Mecanismos de Motivación, Reconocimiento y Promoción

Resumen

A la luz de los paradigmas contemporáneos de Gestión de los Recursos Humanos existen dos motivos principales que hacen que las personas de una organización desarrollen su trabajo: motivos internos y externos.

Los motivos internos están vinculados con los requisitos y características individuales e íntimos del trabajador y con sus perspectivas y aspiraciones con relación al trabajo. Actualmente, el empleo no sólo satisface las necesidades básicas de Maslow – la supervivencia física y la necesidad de mantener una fuente de subsistencia monetaria, sino que constituye una fuente para satisfacer la necesidad de integración, de realización profesional y desarrollo personal y profesional, por lo que el mercado de trabajo es un medio a través del cual el trabajador tendrá oportunidad de expresar sus dones y talentos.

Los motivos externos, que esencialmente se refieren a las condiciones proporcionadas por la organización empleadora, están vinculados con la cultura y el clima organizativos, la política de recursos humanos, la trayectoria profesional, la política salarial, la existencia o no de una cultura de capacitación profesional y la trayectoria formativa.

Desde el punto de vista de la organización, el compromiso y las expectativas se concentran en dos ejes fundamentales: la productividad y la calidad del servicio prestado al cliente, respetando el doble criterio organizativo: eficacia y eficiencia / responsabilidad social.

Habiendo encuadrado nuestra actuación desde esta visión estratégica, el Sistema de Gestión de los Recursos Humanos de la DGCI de Portugal, de acuerdo con los términos de la propuesta de trabajo del CIAT – Mecanismos de motivación, reconocimiento y promoción - se asienta sobre tres vectores que consideramos estructurantes Política de recursos humanos – Sistema de carrera profesional; Política salarial; y Cultura de Formación profesional.

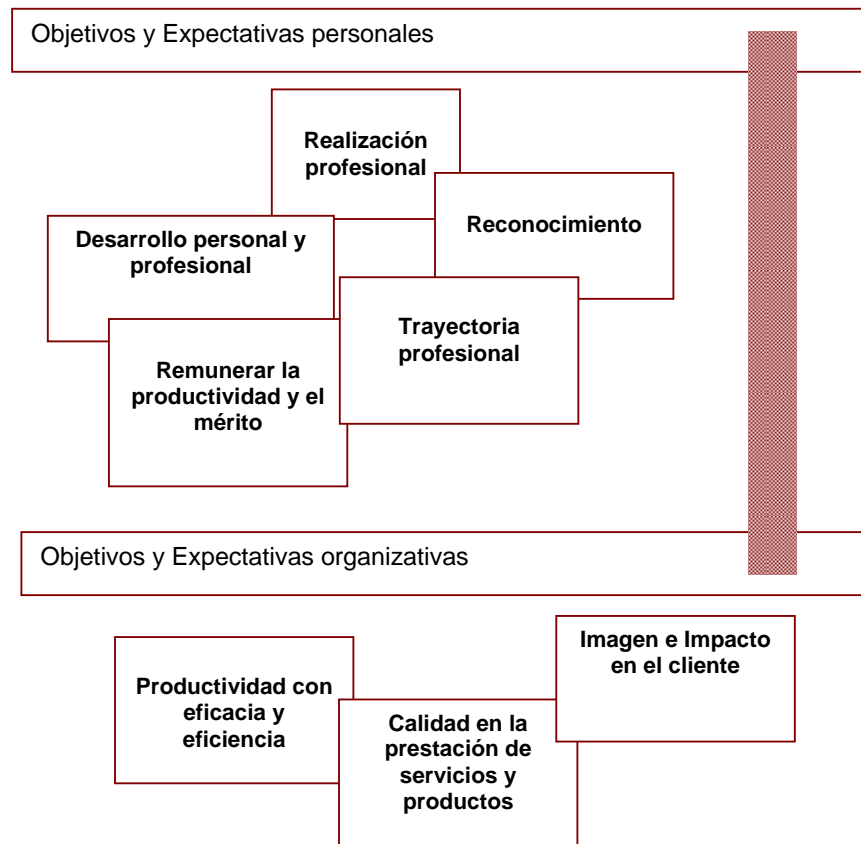
El modelo que presentamos fue definido desde una óptica sistémica y aún no ha sido totalmente implementado. El modelo integra subsistemas consolidados, subsistemas en desarrollo y subsistemas en proceso de cambio, mejora e integración de nuevas metodologías y técnicas de gestión.

GESTIÓN RH – EL MODELO DGCI

1. POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Actualmente, la Administración Pública en general y las Administraciones Tributarias, en particular, se enfrentan con nuevos problemas que tienen origen en el clima de incertidumbre que, a diario, se vive en las organizaciones de trabajo: a) comenzando por los constantes cambios que ocurren en las organizaciones, por la flexibilidad necesaria para administrar la multiplicidad de demandas y la densidad de los problemas y por el ritmo de trabajo; b) agréguese la tendencia hacia la reducción de los puestos de trabajo, la precariedad de los contratos y la creciente movilidad profesional y, finalmente, c) la rápida obsolescencia de la información y el conocimiento.

En el campo de la política de recursos humanos, la DGCI desarrolla un conjunto de políticas necesarias para realizar los objetivos estratégicos y operativos, buscando garantizar la convergencia entre los objetivos individuales y los objetivos de la organización sintetizados en el siguiente esquema:



Sistema de trayectoria profesional

De acuerdo con el esquema anterior, la Gestión de Recursos Humanos tiene que definir y redefinir sus políticas o el nivel de gestión de la carrera profesional de los agentes de la Administración Fiscal pensando la vida profesional como un trayecto, aunque siempre protegiendo la organización del clima de inestabilidad que ello provoca.

A nivel de la política de recursos humanos, para administrar la relación entre las necesidades individuales y las necesidades de la organización y encontrar respuestas que satisfagan ambas necesidades, los instrumentos, en primera instancia, pasan por:

1. institucionalización de un código de conducta,
2. movilidad profesional,
3. promociones, cambios de nivel y ascensos,
4. sistema de evaluación del Desempeño,
5. regímenes especiales de trabajo,
6. comunicación interna.

1.1. Código de Conducta

El primer elemento imprescindible en el contexto de gestión de los Recursos Humanos es la clarificación interna y externa de los estándares de comportamiento esperados.

Se trata de un sistema de referencia constituido por un conjunto de valores y principios que orientan la actuación de todos los que trabajan en la Administración Fiscal.

El Código de Conducta lleva a crear y reforzar el sentimiento de pertenencia e integración a la Administración Fiscal. Tales sentimientos, pertenencia e integración, son esenciales para iniciar el proceso motivacional de sus agentes.

Por otro lado, el Código de Conducta es un importante instrumento para transmitir y propagar la identidad y la especificidad de la Administración Fiscal, insertándola en la Administración Pública a la vez que distinguiéndola de los demás organismos, por sus especificidades y por el minucioso examen externo a la que se encuentra sujeta permanentemente.

El Código de conducta contiene las normas éticas que deben observarse y aclara los estándares de referencia. Por ello, al ser un instrumento donde se definen las líneas orientativas en materia de ética profesional para todos los trabajadores, es también una referencia para el público en cuanto al estándar de conducta exigible en su relación con terceros.

El Código de Conducta, en suma, es un instrumento social orientador e integrador de los agentes y revela la identidad de la Administración Fiscal en el campo de la Gestión, Misión, Visión y Estrategia.

1.2 Movilidad Profesional

El concepto de trayectoria profesional está íntimamente relacionado con los objetivos y expectativas de los funcionarios antes descritos. Se trata de un concepto que, a lo largo de la vida profesional de los agentes, busca ajustar las capacidades y competencias individuales a las necesidades de los puestos de trabajo dentro de una lógica diacrónica de cambio y competitividad creciente, intra y extra organizativa.

Desde el punto de vista de la Administración Pública existen diversas situaciones de movilidad: la movilidad entre Organismos, la movilidad entre Carreras y la movilidad entre servicios dentro del mismo Organismo.

En el presente texto, dada la importancia del tema en análisis, nos centraremos, especialmente, en la movilidad entre Carreras.

1.2.1 Movilidad Profesional entre Organismos de la Administración Pública

La movilidad profesional entre Organismos de la Administración Pública se lleva a cabo mediante instrumentos de movilidad general y de movilidad especial. Este tipo de movilidad, en general, tiene lugar en las mismas funciones, carreras y categorías del Organismo de origen.

Los instrumentos de movilidad general son:

Transferencia; permuta; convocatoria; traslado; afectación específica; cesión especial.

Los instrumentos de movilidad especial son:

La reafectación y el reinicio de funciones del personal colocado en situación de movilidad especial.

En la misma línea, otro tipo de movilidad que en el Estado deriva del creciente diálogo entre funciones, en paridad funcional, es la creación de grupos de trabajo interdepartamentales e interministeriales, con carácter de corta, media o larga duración, que vinculan a los técnicos de la Administración Fiscal, Policía Judicial, Tribunales, etc.

1.2.2 Movilidad Interna entre Servicios

En la materia, existen dos tipos de movilidad: transferencias internas y reafectación funcional.

El movimiento de transferencias internas ocurre una vez al año, por iniciativa del funcionario. En esta modalidad de movilidad se abre la posibilidad de que el funcionario cambie de lugar de trabajo manteniendo la categoría profesional y la función; se privilegian los derechos y la satisfacción de las necesidades asociadas con la protección de la familia al amparo de la ley conyugal.

La reafectación funcional ocurre por reclutamiento interno de funcionarios con determinado currículum profesional, calificaciones, categorías y experiencia en función de las necesidades de los servicios y, fundamentalmente, para áreas estratégicas de la DGCI.

Por otro lado, los funcionarios y agentes de la DGCI pueden ser trasladados, a pedido propio o por la conveniencia del servicio, para ejercer transitoriamente sus funciones en un servicio diferente, en comisión de servicio remunerada o gratuita.

Los mecanismos de movilidad profesional, sin duda, serán uno de los instrumentos del programa de satisfacción de necesidades individuales, de motivación y reconocimiento de capacidades y competencias de los técnicos de la Administración Fiscal.

1. 2.3 Movilidad Profesional entre Carreras

La movilidad entre carreras constituye uno de los instrumentos privilegiados de gestión, optimización y motivación del capital de nuestros recursos humanos. Normalmente, se recurre a dos mecanismos para ajustar a las personas competentes con las funciones: la reconversión y la recalificación profesional.

La reconversión profesional consiste en atribuir una categoría y carrera diferentes de las que el funcionario posee; la falta de aptitudes literarias o de calificación profesional se superan tras aprobar uno o varios cursos de formación profesional.

La recalificación profesional consiste en atribuir una categoría y carrera diferente de la que tenía el funcionario, siempre que se cumplan los requisitos funcionales exigidos para la nueva carrera.

Normalmente, los profesionales son objeto de recalificación o reconversión en las siguientes situaciones:

- a) Modificación de funciones o extinción de puestos de trabajo, derivadas de la introducción de nuevas tecnologías y métodos o procesos de trabajo;
- b) La falta de adaptación o ineptitud profesional del funcionario para ejercer las funciones inherentes a la carrera y categoría que posee;
- c) La adquisición de nuevas capacidades académicas y/o profesionales, siempre que las mismas sean relevantes para las áreas de especialidad encuadradas en las atribuciones y competencias de los organismos y servicios de la Administración Pública;
- d) El desajuste funcional, caracterizado por la falta de coincidencia entre el contenido funcional de la carrera del funcionario y las funciones efectivamente ejercidas;

La recalificación y reconversión profesionales dependen de la iniciativa de la Administración o la demanda fundamentada del funcionario que tenga más de tres años en la categoría, una vez que se haya comprobado el interés y la conveniencia del servicio.

La recalificación y reconversión profesionales están precedidas por el ejercicio de las funciones correspondientes a la nueva carrera por un período de un año o el tiempo legalmente fijado como período de prueba.

Finalmente, otro mecanismo al que haremos mención es la intercomunicabilidad entre carreras del GAT y el Régimen General, que les permite a los funcionarios pertenecientes a categorías del GAT integradas a la categoría 4 o superiores que posean un curso superior a nivel de licenciatura, ser considerados como si pertenecieran a carreras técnicas superiores de régimen general a los efectos de concursos y nombramientos para cargos directivos de otros departamentos de la Administración Pública.

1. 3 Promoción, Cambio de Nivel, Evaluación Permanente y Progresión

El aspecto más común y usual de la trayectoria profesional está asociado a la evolución en la carrera. Por su dimensión e importancia centraremos el análisis en el Grupo de la Administración Tributaria. Actualmente, la estructura de carrera del personal de las carreras del Grupo de Administración Tributaria se distribuye en categorías, grados y niveles. Las categorías se subdividen en categorías de ingreso y categorías de acceso.

El reclutamiento para ingresar a cualquiera de las carreras se realiza por concurso mediante la aprobación de una pasantía. Las pasantías duran un año y están constituidas por diversas prácticas en los servicios regionales y locales y, también, por un curso general de fiscalidad adaptado al origen, capacidades académicas y exigencias de las futuras funciones de los candidatos.

La promoción en la carrera se realiza entre categorías profesionales, mediante concurso.

Otra de las formas peculiares e innovadoras de evolucionar en la carrera es el cambio de nivel que siempre se opera dentro de la misma categoría profesional de un nivel inferior a uno superior dependiendo de los siguientes requisitos:

- a) Antigüedad mínima de tres años en el nivel inferior;
- b) Evaluación del Desempeño no inferior a “bueno” durante tres años;
- c) Promedio no inferior a 9,5 puntos en las pruebas de evaluación permanente de conocimientos realizadas en los tres últimos años de permanencia en el nivel inferior.

Como mecanismo aplicable a la evolución de la carrera por cambio de nivel y en el marco de un ciclo anual de evaluación, se busca adaptar la trayectoria profesional a la evolución de la carrera y a las necesidades de conocimiento y competencias para ejercer las funciones técnico-tributarias, a través del sistema de Evaluación Permanente.

La Evaluación Permanente se refiere a la calificación periódica de los funcionarios, con regularidad anual y durante un ciclo de tres años consecutivos, con el objeto de conocer las capacidades personales para ejercer la función asignada.

Tal como se refirió, este mecanismo fue especialmente diseñado para asegurar un “crescendo” de capacitación y seleccionar a los candidatos en el sistema de cambio de nivel en las carreras del GAT.

De este modo, la Evaluación Permanente tiene por finalidad:

- a) Realizar diagnósticos sobre la competencia de los funcionarios con relación a las funciones que corresponden a las respectivas categorías, y sus capacidades potenciales para desempeñar funciones más exigentes;
- b) Permitir la planificación y realización de acciones tendientes a la adecuación del personal a las exigencias de sus funciones actuales y de las que pudieran asumir, en virtud del respectivo progreso profesional;
- c) Permitir mayor objetividad en la Evaluación del mérito de los funcionarios, tendiente a la promoción y progresión en las respectivas carreras.

En la progresión, la evolución en la carrera se realiza dentro de la misma categoría, por cambio de escalón o nivel y es automática. El cambio de escalón en la categoría que indica los diferentes grados depende de la permanencia durante tres años en el escalón inmediatamente anterior con una calificación mínima de Bueno.

1. 4 Sistema Integrado de Evaluación de Desempeño (SIADAP)

Dentro de la política de recursos humanos, tema en análisis, el cuarto eje de intervención es el Sistema Individual de Desempeño, como:

- a) respuesta a las exigencias creadas por el sistema anterior, derivadas del hecho de inflar calificaciones de servicio en las escalas más

- elevadas (en general Muy Bien) sin que esto se condiga con el mérito efectivo y
- b) respuesta innovadora, de motivación, reconocimiento e incentivo por el esfuerzo y por las competencias desarrolladas, distinguiendo y diferenciando el mérito individual en función de los resultados obtenidos, comportamientos y actitudes puestas en evidencia.

La Evaluación Individual de Desempeño es parte integral del proceso de gestión pública y tiene por finalidad perfeccionar los servicios de la Administración Pública Portuguesa. En Portugal, la Evaluación Individual de Desempeño es parte integral del Sistema Integrado de Evaluación de Desempeño de la Administración Pública (SIADAP). Este Sistema comenzó a regir en la Administración Pública en 2004.

Pasado algún tiempo de su puesta en aplicación, el mismo se encuentra en una fase de estudio y ajuste y la DGCI, por motivos externos a su voluntad, no ha podido empezar a aplicarlo, a pesar de lo cual no podíamos dejar de hacer una referencia al respecto en el presente texto.

El SIADAP fue creado sobre la base de seis principios orientadores:

- a) Orientación hacia los resultados;
- b) Universalidad, por tratarse de un sistema transversal a todos los servicios, organismos y grupos de personal de la Administración Pública;
- c) Responsabilización y desarrollo, por tratarse de un instrumento de orientación, evaluación y desarrollo del personal de dirección, trabajadores y equipos a fin de obtener resultados y demostrar las competencias profesionales;
- d) Reconocimiento y motivación;
- e) Transparencia, basada en criterios objetivos, reglas claras y ampliamente divulgadas y
- f) Coherencia e integración, como base de una gestión integrada de recursos humanos, articulada con las políticas de reclutamiento y selección, formación profesional y desarrollo de carrera.

En la vertiente de Evaluación Individual, con el sistema integrado de Evaluación del Desempeño se pretende evaluar a las personas, competencias y resultados, responsabilizar, reconocer los méritos, diferenciar niveles de Desempeño, potenciar el trabajo en equipo, fomentar oportunidades de movilidad y progreso profesional e identificar necesidades de formación y desarrollo profesional.

El Sistema Individual de Desempeño evalúa al personal de dirección de nivel medio (Directores y Jefes de División) y técnicos, y se estructura en tres Componentes de Evaluación:

1. Objetivos
2. Competencias Comportamentales
3. Actitud Personal

Debemos destacar que, desde la década del 90, la DGCI adopta prácticas administrativas de planeamiento y Evaluación orientadas por la definición de líneas estratégicas de actuación, objetivos estratégicos y operativos, y realiza el monitoreo y análisis de resultados durante y después del ciclo anual de gestión.

Hace ya algún tiempo existe, en paralelo, un modelo de Evaluación de Desempeño propio donde se evalúan las personas, las competencias y los resultados.

1.5 Regímenes de Trabajo

Dentro de la Política de Recursos Humanos, el quinto eje de intervención se refiere a los Regímenes especiales de Trabajo, entre los cuales se destacan las Modalidades de Horario de Trabajo flexibles. Dichos regímenes permiten que los trabajadores con hijos menores de 12 años u otras situaciones relacionadas con la salud o el estatuto del trabajador-estudiante, se beneficien con modalidades de duración y horarios de trabajo ajustados a sus necesidades a fin de satisfacer sus condiciones de vida.

1.6 Comunicación Interna

Con relación a este tema, diremos algunas palabras especialmente dirigidas a los protagonistas, los que llevan a la práctica la Política de Recursos Humanos, los directores y jefes de organizaciones tributarias. La movilización, motivación y reconocimiento del rol de los directores y jefes de las Organizaciones constituyen un paradigma de actuación. Entre otros, el Desempeño de dicho rol pasa, precisamente, por los mecanismos de Comunicación Interna.

En esta área, consideramos que es de primordial importancia la comunicación regular de información técnica y de carácter organizativo utilizando, en particular:

- a) Intranet y demás herramientas de la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) que ayuda a eliminar distancias, acercar a directores/jefes y estandarizar los conocimientos y procedimientos relativos a todos y
- b) La revista "Fiscália", en soporte papel y de periodicidad trimestral, distribuida a todos los funcionarios. A través de este instrumento se comparten y comunican Eventos, Opiniones, Hechos, Estadísticas, Actividades de Entretenimiento y Responsabilidad Social, etc.

Del mismo modo, también serán parte de estos mecanismos fundamentales las reuniones de trabajo presenciales y las acciones de divulgación y movilización proporcionadas por eventos significativos como Seminarios y Congresos con regularidad mensual, semestral o anual con directores del Organismo y personalidades de cariz intelectual y político, particularmente, miembros del Gobierno del área de tutela.

2. POLÍTICA SALARIAL

2.1 Premio por Productividad (FET)

Abordaremos, ahora, el sistema remuneratorio que tiene en cuenta la diferenciación que, pensamos, debe ser relevante en las Administraciones Fiscales, dado el alto grado de especificidad de las funciones frente a la generalidad de las funciones de la Administración Pública.

Presentamos un modelo asociado al cobro coercitivo de impuestos y a la necesidad de ajustarse a los tiempos exigidos por este tipo de procedimientos, como los procedimientos especiales de regularización de deudas, que exigen un esfuerzo adicional y un significativo empeño por parte de los que intervienen en el mismo.

Nos referimos al Fondo de Estabilización Tributaria (FET) que, en el pasado, representaba un premio de pertenencia y reparto de beneficios, o, justamente, por significar un estímulo al empeño, dado el volumen de trabajo y esfuerzo extra que esas tareas exigen.

El premio del FET depende de requisitos mínimos de calificación (igual o superior a Bueno) y de asiduidad.

Como vimos, el objetivo del FET es estimular y compensar la productividad en el trabajo y su valor resulta de aplicar un porcentaje sobre el sueldo básico correspondiente a los respectivos cargos y categorías, que será el del indicado para el primer escalón de la categoría, en los casos en que la estructura salarial conste de varios escalones.

2.2 Subsidio de Residencia y Traslado

Dentro de la Política Salarial, los dos mecanismos de incentivo a la movilidad territorial son: los subsidios de residencia y los de traslado destinados a compensar y abonar los costos adicionales asociados al cambio del lugar de trabajo.

3. CULTURA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

3.1 Sistema de Adquisición de Competencias

Se valora la capacitación para la acción.

Como es de conocimiento de todos, la Formación Profesional constituye uno de los grandes mitos del siglo XX. La Formación Profesional era vista como la solución mágica a los problemas de los individuos y de las organizaciones, como resultante de un conjunto de expectativas depositadas en el potencial de la formación como respuesta rápida y segura a los más diversos problemas.

Paradójicamente, se pasó del crédito al descrédito cuando se consolidaron los sentimientos de escepticismo generalizados frente a la falta de eficacia, en términos de cambios efectivos, a la luz de las fuertes inversiones financieras en formación profesional.

El cambio de paradigma pasará por la construcción de una cultura de formación profesional que actúe en la doble función diacrónica de capacitación, con desarrollo personal y profesional de los funcionarios, y desarrollo organizativo, o sea, una estrategia que articule la competencia individual con la producción de cambios organizativos.

Antes se dijo que, actualmente, la relación de trabajo está alimentada por tres grandes fenómenos: los cambios en las organizaciones, la intensificación de la

movilidad profesional, y la rápida obsolescencia de la información. En esta línea de pensamiento, el concepto paradigmático de trayectoria profesional es concomitante con la emergencia del concepto de recorrido formativo, lo que lleva a romper con la visión estática y “à la carte” que ha predominado en el modo de concebir la relación entre la formación y el trabajo.

La cultura de formación profesional, desde la óptica del recorrido formativo, sólo tiene sentido si se encara desde una perspectiva diacrónica que abarque todo el período de vida del profesional acompañada por las nuevas modalidades de oferta formativa. La perspectiva diacrónica nos habla de una oferta formativa con ciclos marcados por la transversalidad de medios, de conocimientos y competencias que produzcan cambios o refuercen el Desempeño en los puestos de trabajo.

La valoración y la eficacia de la Formación Profesional pasarán por una nueva articulación entre la formación y el contexto de trabajo: una formación construida como respuesta a los problemas, que movilice la experiencia de los agentes y los conocimientos adquiridos, haciendo evolucionar la oferta de una formación “menú fijo” hacia una formación a la medida de cada contexto, integrando a los equipos de trabajo (transversalidad funcional).

La valoración y la eficacia de la Formación Profesional pasará, en segunda instancia, por la articulación entre la formación y las dinámicas de cambio organizativo, realizando una formación en el cambio y asociando la inversión hecha en la formación a proyectos de modernización /mejora continua de cariz organizativo.

Finalmente, un tercer eje es la valoración y la eficacia de la formación profesional que pasa por la creación de redes de formación: a) entre Administraciones Tributarias, que posibiliten, por un lado, elaborar respuestas formativas a los problemas universales de naturaleza transversal que trascienden las fronteras del país y b) entre los Departamentos de Estado que permitan compartir informaciones e intercambiar experiencias entre los organismos actuantes en un mismo segmento, con una óptica integradora de trabajo asociativo, especialmente en lo relativo a fraude y evasión fiscal.

El Plan Individual de Adquisición de Competencias

El Plan Individual de Adquisición de Competencias (PAC) es un instrumento de gestión de la formación y apoyo a las decisiones de jefes y directores, fundamental para el Sistema.

El PAC permite inventariar: a) las actividades y las tareas actuales y futuras de la función, b) las capacidades y las competencias necesarias, en comparación con las que el agente posee y c) la formación y las modalidades de formación necesarias para ejecutar en forma eficaz y eficiente las funciones actuales y futuras.

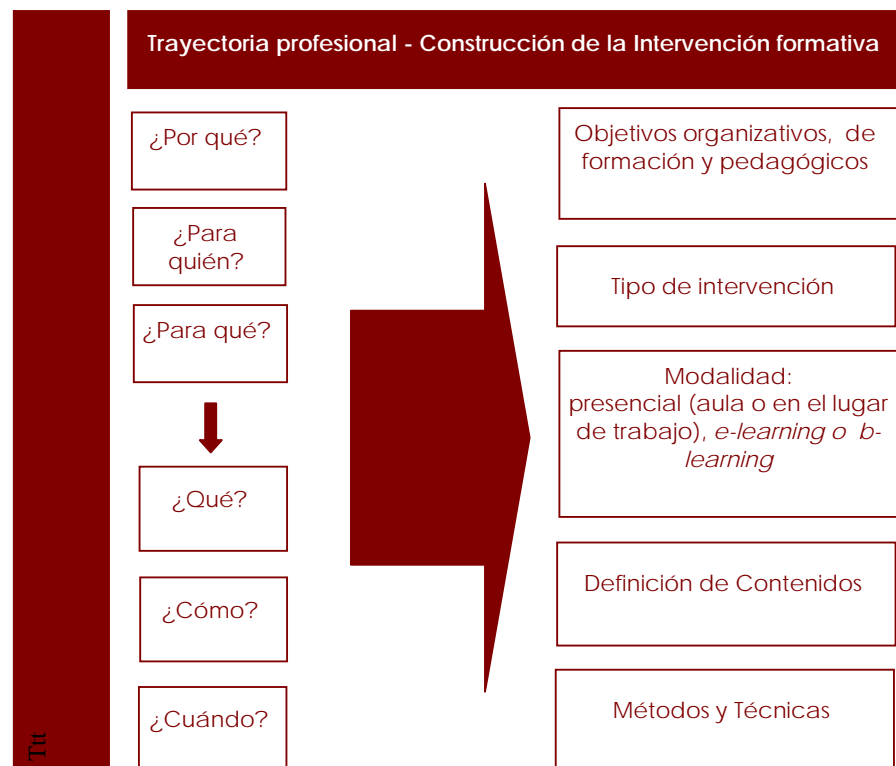
La información resultante del Plan Individual de Adquisición de Competencias constituye un soporte objetivo para el diagnóstico de necesidades formativas y la elaboración del Plan de Formación.

El PAC es también un instrumento de apoyo que el personal de dirección utilizará para realizar una selección más criteriosa de quienes van a participar en las acciones de formación, garantizando mayor igualdad de oportunidades.

3.2 Recorrido Formativo

El recorrido formativo, desde nuestra óptica, determina la construcción de la oferta formativa en base a dos pilares y aspectos estructurales de la Formación Profesional:

- **El Tipo de intervención formativa:** naturaleza, contenidos, objetivos organizativos y formativos, métodos y técnicas pedagógicas.
 - ¿Qué? ¿Para quién? ¿Cómo (¿en qué formato)?
- **La Finalidad:** a) Difusión, actualización de conocimientos, problematización y discusión (Seminarios y workshops); b) Adquisición de nuevos conocimientos (Cursos de larga duración – pasantías); c) Actualización o Adquisición de conocimientos y competencias (Cursos de Media y Corta duración por catálogo o a medida).
 - ¿Qué aprendizajes? ¿Qué transferencias? ¿Qué seguimiento? ¿Qué beneficios para la Organización?



En este cuadro, la DGCI concibió un sistema de formación permanente cuyo objetivo es brindar a los funcionarios, jefes y directores, las capacidades y competencias adecuadas frente a las exigencias técnico/ profesionales, éticas y

humanas relacionadas con las funciones y cargos que desempeñan o asumen a medida que se vaya desarrollando su carrera profesional.

En el campo de la movilidad, ingreso, acceso y progreso en la carrera existen seis grandes tipos de oferta formativa:

- a) Formación de capacitación para el Desempeño de cargos directivos (cursos de duración media);
- b) Formación de capacitación para el ingreso y Desempeño de cargos de jefatura Tributaria (cursos de duración media a medida);
- c) Formación dirigida a pasantías de ingreso a las carreras del GAT (curso de larga duración);
- d) Formación modular para candidatos a concursos de acceso (ascensos-progresión en la carrera) (cursos de corta duración a medida);
- e) Formación modular de actualización, perfeccionamiento profesional y especialización funcional (cursos de corta duración a medida) y
- f) Workshops y seminarios.

Las asociaciones individuales con formadores, e institucionales con empresas u otros organismos del Estado o Estados son importantes para concretar la capacidad y adecuación de la respuesta formativa.

3.3 Modalidades Formativas

En lo que respecta a las modalidades formativas, actualmente contamos con un abanico de opciones nuevas proporcionadas por las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) que, más allá de la formación presencial, nos posibilitan recurrir a la formación a distancia gracias a los métodos de e-learning y b-learning.

De la misma manera que anteriormente, en esta Conferencia trataremos sólo las modalidades que aportan aspectos innovadores.

Ahora bien, por tradición y rutina, la formación profesional se realizaba mayormente en aulas de clase. El presente y el futuro apuntan hacia la diversificación de los lugares de enseñanza- aprendizaje, nuevos espacios y nuevas metodologías: el puesto de trabajo asociado a la lógica “any time anywhere”.

Nos estamos refiriendo a la **formación en el puesto de trabajo y los cursos a través de e-learning**. Comenzando por los últimos, con los cursos de e-learning se pretende explotar las potencialidades del aprendizaje electrónico, innovando en metodologías de enseñanza con el objetivo de ampliar, autonomizar y flexibilizar el proceso de aprendizaje.

e-learning

Con la enseñanza a distancia a través del e-learning surgen nuevas responsabilidades para la construcción del proyecto formativo, donde la auto-disciplina y la auto-regulación por parte del formando asumen un rol primordial. Se flexibilizan los espacios y las metodologías posibilitando la masificación de

oportunidades de acceso al aprendizaje, la valoración y la realización profesional.

Más allá de la capacitación tradicional (el valor agregado de cualquier intervención formativa), los cursos a través de e-learning, por su amplia difusión, potencian a otros dos mecanismos de enriquecimiento profesional: la actualización y la valoración a través de la formación-información y la formación-instrucción en el campo técnico-tributario.

La formación a través del e-learning, al posibilitar la rápida actualización de contenidos permite, también, estandarizar los procesos y procedimientos de trabajo, un aspecto de especial relevancia cuando se actúa en universos laborales dispersos en el espacio geográfico de un país donde las distancias y la insularidad significan costos y obstáculos de variado orden. A través de la difusión de las instrucciones de trabajo estandarizadas por el e-learning contribuimos a una doble función: la seguridad, la orientación técnica y el entrenamiento, por el lado del agente, y la calidad del servicio prestado, por el lado de la organización.

La formación a través de e-learning es acompañada y apoyada presencialmente por monitores/ tutores locales lo que transforma, en gran medida, los cursos de e-learning en cursos de b-learning, un factor determinante para el éxito y la eficacia de esta modalidad formativa.

La formación en el puesto de trabajo

La formación en el puesto de trabajo se utiliza normalmente desde la óptica de formación-acción asociada a procesos de modernización y cambio organizativo. En esta área construimos proyectos formativos que engloban la formación teórico-práctica de grupos pequeños en el aula, seguida de formación-acción en el puesto de trabajo en la etapa de arranque del proyecto de modernización organizativa, a la vez que se monitorea y apoya el proceso de transferencia del aprendizaje administrado en el aula (SLC y CAT). Estos proyectos formativos involucran a jefes y técnicos.

3.4 Auto-Formación, Estatuto Trabajador-Estudiente y Equiparación a Becario

En paralelo con los mecanismos descritos debemos destacar otros tres, de importancia igualmente decisiva, dentro de la lógica del sistema de Cultura de Formación Profesional y de los mecanismos de motivación, reconocimiento y promoción: la posibilidad de realizar intervenciones formativas o trabajos de investigación por iniciativa del propio funcionario, especialmente cuando se trate de Auto-formación, Estatuto del Trabajador-Estudiente y Equiparación a Becario.

Auto-formación

La auto-formación por iniciativa individual del personal, en forma directa o indirecta, corresponde al acceso a la formación vinculada a las áreas funcionales en que se encuentre inserto el funcionario o contribuya a aumentar su respectiva calificación. Desde esta óptica, dentro del período laboral, el Organismo atribuye el derecho a un crédito para la auto-formación, por año calendario,

correspondiente a cien horas, para las carreras técnica y técnica superior, y de setenta horas, para las restantes carreras.

Cuando se trate de acciones formativas con relevancia directa para las respectivas áreas funcionales, a juzgar por el directivo máximo del servicio, los créditos previstos pueden ser superados hasta el límite de la carga horaria prevista para la acción de formación a la que el funcionario pretende asistir.

La auto-formación es financiada por el formador y, cuando se realiza dentro del período laboral, a todo efecto legal, corresponde al ejercicio efectivo de las funciones.

Trabajador-estudiante

Se considera trabajador-estudiante al trabajador no autónomo, independientemente del vínculo laboral, que frecuente cualquier nivel de enseñanza oficial o equivalente, incluyendo los cursos de postgrado, maestrías o doctorados, en una institución pública, particular o cooperativa.

Al trabajador-estudiante se le ofrecen oportunidades de promoción profesional adecuada a la valoración obtenida en cursos o conocimientos adquiridos, si bien por la simple obtención de dichos cursos o conocimientos no sea obligatoria la recalificación profesional.

El Organismo elabora horarios de trabajo específicos con una flexibilidad que se ajusta a la asistencia a clases y el correspondiente traslado a los establecimientos respectivos, o el trabajador-estudiante dispone de hasta seis horas semanales, sin pérdida de retribución o cualquier otro beneficio, si así lo exige el respectivo horario escolar de enseñanza.

El trabajador-estudiante tiene derecho a ausentarse, sin pérdida de sueldo o cualquier otro beneficio, para rendir exámenes de Evaluación, de acuerdo con las reglas específicas definidas por la legislación.

Equiparación a Becario

A los funcionarios y agentes que pretendan realizar programas de trabajo y estudio, asistir a cursos o pasantías de reconocido interés público, con una duración de más de tres meses, se les puede conceder la equiparación a becario.

La equiparación a Becario se caracteriza por una licencia parcial o total en el ejercicio de las funciones, sin interrumpir el pago de la respectiva remuneración ni dejar de considerar, a todo efecto legal, la antigüedad en la categoría y en la función pública.

4. ANEXO

Formación profesional para 2007

Líneas Estratégicas

- Formación de apoyo a las Pasantías de ingreso en las carreras del Grupo de Administración Tributaria (GAT),
- Formación específica para cargos de dirección intermedia y jefatura Tributaria,
- Reorientación de la formación de apoyo a la Evaluación Permanente, dentro de una lógica de formación continua modular,
- Formación permanente e integrada, especialmente en las áreas de Gestión, Justicia e Inspección y Nuevas Tecnologías,
- Refuerzo del eje de formación a distancia “e-Learning”.

Formación a distancia: e-learning y mixta (blended-learning)

Cursos de naturaleza técnico-fiscal y comportamental (disponibles y a producir)

Disponibles (actualizados c/OE 2007)	Nuevos Cursos 2007
Impuestos s/ Rendimientos personas físicas -IRS	IVA
Impuesto Municipal s/Inmuebles - IMI	SIPA-Proc. Automático de Prendas
Impuesto Municipal s/Transmisión de Inmuebles - IMT	Ventas Coercitivas
Impuesto de Sellos	Graduación de Créditos y Aplicación de Fondos Prendarios
Impuestos s/ Ganancias Personales y Colectivas - IRC-Mod. 22	Presupuesto del Estado - OE/2007
Sistema de Contra-Ordenanzas - SCO	Formación de Tutores en e-Learning
Inglés	
MSoftware Avanzado	
Fundamentación Corrección.Inspección Tributaria	

MECANISMOS DE MOTIVACIÓN, RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN

Ina Yarde

Oficial Señor de Recursos Humanos
Dirección de Rentas Internas
Trinidad y Tobago

SUMARIO: 1. Introducción/Antecedentes. -2. Marco Teórico. -3. Factores Higienes. 3.1. Salarios y otras remuneraciones financieras. 3.2. Relaciones laborales. 3.3. Condiciones laborales. 3.4. Seguridad laboral. 3.5. Política y administración del organismo. -4. Factores de motivación. 4.1. Oportunidades de progreso. 4.2. Estatus. 4.3. Reconocimiento. 4.4. Responsabilidad y desafíos, fomento del trabajo. 4.5. Sentido de logro personal. -5. Planes futuros. -6. Unidad de gestión de recursos humanos. - 7. Conclusión.

¿Qué debe hacerse en las áreas de motivación, reconocimiento y promoción para fortalecer a la administración tributaria en la optimización de su eficiencia y efectividad en su capacidad de gestión y de ese modo cumplir con las expectativas de clientes y partes interesadas?

1. INTRODUCCIÓN / ANTECEDENTES

La División de Ingresos Públicos es una División del Ministerio de Finanzas de la República de Trinidad y Tobago. Por lo tanto, pertenece al ámbito del Ministro de Finanzas y un Secretario Permanente. La División de Ingresos Públicos está administrada por una Junta Directiva formada por cinco Comisionados, uno de los cuales es designado Presidente. Como órgano de Servicio Público, se rige por las Reglamentaciones del Servicio Público y Civil de las Leyes de la República de Trinidad y Tobago. Los funcionarios que ocupan cargos en la División se reclutan y promocionan a través de la Comisión de Servicio Público. Los salarios y beneficios se negocian en términos generales entre el Jefe de Personal y el Sindicato que representa a los Funcionarios Públicos, cada tres años. El Acuerdo sobre Salarios Revisados y Beneficios por costo de Vida para el trienio 2005-2007 se firmó recientemente en Marzo de 2007.

Espero que la imagen que acabo de darles les ayude a entender que un gran porcentaje de los mecanismos de motivación, reconocimiento y promoción que trataré en esta presentación están fuera de la jurisdicción de la Junta Directiva de la División de Ingresos Públicos. Es por ello que la Junta Directiva de Ingresos Públicos actualmente implementa reformas estructurales y administrativas que le brindarán a la división mayor autonomía en estas cuestiones.

Para atraer y retener al personal de la organización, con el máximo desempeño y la más alta conducta ética, es necesario ofrecer beneficios financieros, psicológicos y físicos competitivos. Las metas y objetivos estratégicos de nuestra División para el periodo 2005 - 2008 demuestran claramente nuestro compromiso con este principio, como se observa a continuación:

METAS	OBJETIVOS
1. Mayor satisfacción del Empleado, productividad y el fomento de un entorno de trabajo de calidad.	1.1 Mejorar los incentivos de los empleados. 1.2 Desarrollar Planes de Contratación de Personal para la División de Ingresos Públicos. 1.3 Incrementar el número de empleados a ser capacitados para cumplir efectivamente los requerimientos de la organización. 1.4 Mejorar la adaptación de la División de Ingresos Públicos para ofrecer un entorno de calidad que motive al personal.
2. Reingeniería del Proceso de Negocios para mejorar la productividad y la eficiencia.	2.1 Reestructuración de la División de Ingresos Públicos para facilitar la eficiencia, efectividad, rendición de cuentas y servicio al cliente.
3. Mejor Capacidad de Tecnología de la Información para la Administración Tributaria.	3.1 Reingeniería de la tecnología de los sistemas Informáticos para mejorar las operaciones dentro de la organización.

También incluimos en el centro de nuestra declaración de misión las palabras “mejorar el bienestar de nuestros empleados, sus conocimientos, aptitudes y actitudes” lo que expresa nuestra intención estratégica.

Esta presentación considerará algunos ejemplos de nuestro progreso en este sentido. Para hacerlo, emplearemos el marco teórico del modelo de motivación de Herzberg.

2. MARCO TEÓRICO

La teoría de motivación de dos factores de Herzberg sugiere que los Factores Higiénicos inadecuados pueden generar insatisfacción y falta de motivación mientras que el adecuado cumplimiento con los mismos no necesariamente contribuye a la motivación. Estos factores son fundamentales para la organización y el individuo, y están en sincronía libre con las necesidades de orden inferior de Maslow que deben satisfacerse antes que las de orden superior. Los factores de motivación, sin embargo, se equiparan con las necesidades de orden superior, cuya presencia genera satisfacción en el empleo y en la motivación de los empleados para un desempeño superior.

Según Herzberg, los Factores Higiénicos se basan en la necesidad de evitar la incomodidad en el trabajo e incluyen:

- Política y administración en la compañía
- Salarios y otras remuneraciones financieras
- Calidad de las relaciones
- Condiciones laborales
- Seguridad laboral

Por otro lado, los Factores de Motivación se basan en la necesidad de crecimiento individual o personal e incluyen:

- Estatus
- Oportunidades de progreso
- Obtención de reconocimiento
- Responsabilidad
- Trabajo desafiante/estimulante
- Sentido de logro personal y crecimiento personal en el trabajo

3. FACTORES HIGIÉNICOS

Analizaremos primeramente la teoría de las prácticas de la División en términos de Factores Higiénicos, comenzando con el que parece ser de mayor interés para la mayor parte del personal:

3.1. Salarios y otras Remuneraciones Financieras

Según Hertzberg, un buen sueldo o salario para vivir es crítico para evitar la insatisfacción entre los empleados de la administración tributaria.

Sin embargo, nuestra División es parte de la Administración Pública en general y el paquete salarial de la mayor parte de nuestro personal está fuera de nuestro ámbito. En los últimos diez años, hemos logrado persuadir a las autoridades para dejar los puestos de Comisionado y Sub-Comisionado de la División de Ingresos Públicos, cargos gerenciales superiores, bajo la incumbencia de la Comisión de Revisión Salarial (SRC, según su sigla en inglés). La Comisión de Revisión Salarial determina los salarios y beneficios de ciertos funcionarios públicos con jerarquía superior, miembros del Parlamento, Asesores de Gobierno y Ministros del Gabinete. La Comisión revisa los salarios regularmente y no negocia con los Sindicatos. Los salarios que reciben estos funcionarios con jerarquía superior son mucho más atractivos y competitivos y otros miembros del personal ahora consideran la posibilidad de ascenso a dichos puestos un progreso más productivo en la carrera.

En un esfuerzo por abordar la insatisfacción entre otros empleados debido a escalas de salario comparativamente inferiores, la División propuso una asignación profesional/técnica que compense las aptitudes técnicas/profesionales y los peligros característicos de los trabajos en la División.

3.2. Relaciones Laborales

La División de Ingresos Públicos es una gran familia. La mayor parte del personal profesional y de apoyo creció con la organización que celebró el 40^{mo} Aniversario de su Junta Directiva en el 2006. Debido a estos vínculos históricos, la gerencia siempre mantuvo una política de puertas abiertas y las relaciones son respetuosas y cordiales en su mayoría. La sensación de comodidad, de pertenecer a una familia y la organización de actividades deportivas y culturales anuales, inclusive las celebraciones para el festival Musulmán Eid, el festival

Hindú de Divali y Navidad, constituyen factores de higiene relevantes que fomentan el bienestar del personal y de la organización.

La División alienta la formación de asociaciones de empleados que fortalecen y enriquecen las relaciones entre el personal. El Club Deportivo, con 30 años de antigüedad, la Asociación de Personal de Mensajería /Administrativo y la Asociación de Profesionales Administrativos (10 años de antigüedad) no solo han enriquecido la dimensión social, sino que también el desempeño laboral del personal. También se formó un grupo informal de personal técnico/profesional para discutir asuntos técnicos/profesionales. La Junta Directiva de Ingresos Públicos siempre mantuvo una relación sana con los Sindicatos y reuniones regulares entre el personal y la gerencia.

La División también dirige cursos en Gerencia de Supervisión para asegurarse que los gerentes y supervisores adquieran las competencias requeridas para mantener relaciones de equipo productivas y cordiales.

3.3. Condiciones Laborales

Estamos en la etapa final de construcción de un edificio moderno y espacioso que servirá además para usos recreativos y guardería de niños, comedores, biblioteca, escuela de capacitación y estacionamiento, de acuerdo con nuestros objetivos estratégicos. Todos los miembros del personal fueron invitados a realizar comentarios sobre el diseño y los requerimientos del nuevo edificio y complejo y están ansiosos por ocupar este nuevo espacio que esperamos terminar en el 2008.

3.4. Seguridad Laboral

Los empleos en la Administración Pública suelen caracterizarse por la seguridad del cargo. Sin embargo, el personal debe promoverse en tiempo y forma, y según los criterios objetivos, para evitar insatisfacción y suspicacia. La División busca asegurar esto por medio de recomendaciones oportunas al cuerpo de la Administración Pública que corresponda, a cargo de las designaciones y promociones.

3.5. Política y Administración del Organismo

La División se rige por las reglas y reglamentaciones de la Administración Pública que son bastante liberales en el otorgamiento de distintos tipos de licencia, inclusive vacaciones, licencia por enfermedad, licencia por estudios con goce de sueldo y licencia sin goce de sueldo. La política de la División ha sido la de ofrecer a los funcionarios las concesiones requeridas en estas áreas, al tiempo que mantienen suficiente número de empleados para operar la organización. Muchos funcionarios están conformes con permanecer en la División debido a cierto grado de flexibilidad en el horario de trabajo y los beneficios por licencia bastante atractivos, que permiten emprender estudios superiores.

Recientemente, se revisó nuestro Código de Ética y se realizaron seminarios para difundir el Código y las actualizaciones al personal. Esto asegura un entendimiento claro así como también la realización de aportes y la aceptación del Código. El Personal recibió copias del Código publicado.

4. FACTORES DE MOTIVACIÓN

Abordaremos ahora los mecanismos que, según Herzberg, son motivadores, factores que llevan a la satisfacción en el trabajo y el alto desempeño:

4.1. Oportunidades de Progreso

La División implementa la **política para los esquemas de promoción y desempeño** en el que el personal que se ha desempeñado como Funcionario Tributario I/II o Auditores I/II durante un mínimo de tres años y que hayan obtenido un título de contador profesional, podrá ser ascendido al puesto de Auditor III por encima de colegas de mayor antigüedad que no cuenten con dicha calificación. Esto ha representado una gran motivación para que el personal más joven obtenga dicha calificación.

En el año 2006, la División agregó una política sobre esquemas de promoción y desempeño para los rangos técnicos/profesionales que articulan las distintas disciplinas y niveles por los cuales el personal experimentado puede ascender a la cima de la organización. La política busca generar espacio para los empleados responsables y comprometidos que hasta el momento no lograron la calificación profesional requerida para el ascenso, para que puedan alcanzar los rangos superiores por medio de la combinación equivalente de capacitación y experiencia como se enunció en la circular. El personal afectado expresó un alivio inmediato con esta medida y la División se encuentra trabajando con las autoridades correspondientes para asegurar la aceptación y la ejecución de la política en la oficina responsable de los ascensos.

La **política sobre capacitación y desarrollo** de la División se orienta a abordar las deficiencias en cuanto a habilidades y equipar a los funcionarios para que desempeñen sus deberes actuales, y prepararlos para el servicio en los niveles superiores y gerenciales de conformidad con nuestra dirección estratégica. Nuestras Estimaciones Anuales sobre Capacitación y Desarrollo suelen superar el 2.5% de las estimaciones anuales. Sin embargo, perseguimos un estándar más aceptable del 5%. Los cursos se ofrecen en disciplinas relevantes y se motiva a los funcionarios a buscar el desarrollo personal por medio de políticas que incluyan los beneficios con goce de sueldo parcial o total para el empleado que estudia y la licencia por estudio sin goce de sueldo. Durante el último año y medio, sesenta funcionarios se beneficiaron con los beneficios de goce de sueldo total y parcial en varias disciplinas, inclusive Informática, Estudios Legales, y Administración. Además el curso en materia tributaria y contable que ofrece la División goza de una gran reputación y el ACCA (Colegio de Contadores Públicos) del Reino Unido ha reconocido a nuestra Escuela de Capacitación como un Centro de Desarrollo Profesional Continuo.

4.2. Estatus

Ser funcionario de la División de Ingresos Público conlleva cierto prestigio y admiración debido a que la persona que allí se desempeña es responsable de la administración de los tributos que constituyen la base de la condición económica de la República de Trinidad y Tobago. Al brindarle asistencia al contribuyente o desempeñarse como funcionario tributario, el funcionario aplica la autoridad y el poder de la Junta en la ejecución de la política que afecta a las finanzas de los contribuyentes individuales o personas jurídicas. Además, los funcionarios de

distintos rangos que se desempeñan con mérito tienen la oportunidad de conocer personas eminentes en distintos foros locales e internacionales, para abordar asuntos de negocios, política tributaria y asistir a eventos sociales.

4.3. Reconocimiento

Durante varios años, la División ha implementado el reconocimiento al compromiso de los empleados con la organización, por medio de los premios a la excelencia, a la antigüedad en el servicio y al retirarse. El agasajo anual a por antigüedad en el servicio y retiro es una oportunidad para mostrar los aportes de los empleados retirados y funcionarios que han servido en la División durante 25 años o más. El personal en todos los niveles espera con gran entusiasmo este agasajo. Los certificados y cartas de agradecimiento adornan las paredes de las oficinas y los archivos de varios empleados que han contribuido al crecimiento y desarrollo de la organización. Anualmente, la Organización ha distribuido pequeños presentes a los funcionarios en reconocimiento por sus servicios.

En el año 2005, la organización obtuvo un reconocimiento a nivel nacional cuando recibió el reconocimiento a la innovación por parte del Primer Ministro. La División ha iniciado una serie de proyectos de reforma dirigidos a la mejora de las relaciones con clientes. La implementación y rápida aceptación por parte de los clientes de un nuevo sistema de remisión de fondos y un sitio Web renovado que generó tanto orgullo entre el personal que la Unidad de Relaciones con Contribuyentes sintió oportuno presentar las innovaciones al Comité de Reconocimientos 2005 del Primer Ministro. Nuestro sistema de remisión de Fondos fue elegido y el resto pertenece a la historia nacional y a un sentimiento de orgullo por el logro en la División.

4.4. Responsabilidad y Desafíos, Fomento del Trabajo

La División de Ingresos Públicos ha crecido directamente mediante varias transformaciones. El crecimiento de la organización durante años por medio de actividades adicionales, procesos de negocio renovados y nuevos diseños estructurales ha permitido el crecimiento concomitante del personal por medio de mayores responsabilidades y nuevos trabajos desafiantes y estimulantes.

Durante los últimos quince a veinte años, se realizaron cambios estructurales que incluyen unidades de negocio para IVA, Industria del Petróleo y Grandes Contribuyentes, y Reformas. Estas Unidades han generado áreas de mayor responsabilidad, mejora del empleo y desarrollo de aptitudes. Los funcionarios fueron reasignados a las Unidades según sus capacidades, conocimientos y aptitudes y se crearon áreas adicionales para el progreso y la responsabilidad. También se generó un sistema de rotación, implementado durante muchos años, que incrementó la flexibilidad y el valor de la mayoría de los funcionarios.

La División está en el proceso de implementar un Sistema Integral de Procesamiento Tributario. Esto cambiará nuestra forma de hacer negocios, mejorará la eficiencia en el trabajo e incrementará la satisfacción del cliente. El personal disfruta y se esfuerza por aprender nuevos procesos y ser más competentes desde el punto de vista tecnológico, ya que el nuevo sistema requerirá la instalación de aproximadamente 700 computadoras adicionales y ofrecerá mayores oportunidades de capacitación al personal.

4.5. Sentido de Logro Personal

La División continúa exigiendo altas calificaciones educativas y profesionales de sus funcionarios al mantener requerimientos de empleo en línea con las normas de la industria. Esto alienta al personal a esforzarse por lograr sus metas personales y organizativas. La División alienta y mantiene políticas donde se espera y alienta el profesionalismo, por medio de códigos de ética y requisitos de trabajo, donde el crecimiento por aprendizaje es un requisito y el conocimiento es aplicable. Por ende, en todos los niveles, el personal se esfuerza por lograr mayores estándares de educación y desarrollo profesional. Los empleados administrativos y oficinistas, así como también los funcionarios técnicos están orgullosos de contar con certificados que incluyen logros de calificaciones del ACCA, títulos en Derecho y títulos de grado y de postgrado en otras disciplinas.

5. PLANES FUTUROS

La División reconoce que hay mucho más por hacer y piensa mejorar en todas las áreas de gestión del empleo para poder asegurar que tanto los factores higiénicos como de motivación sean abordados más adecuadamente, el personal asume mayor identificación y compromiso con la organización y que se logren los consiguientes mayores niveles de compromiso, productividad e integridad.

Lo más importante en nuestros planes presentes y futuros es la cuestión de la reforma Administrativa que esperamos resolver pronto para que los temas fundamentales de compensación y promoción y causas de insatisfacción puedan remediarse. Otro tema acuciante y que, de la mano con la Agencia Central de Recursos Humanos, debemos implementar a comienzos de 2008, es la puesta en marcha del Programa de Asistencia al Empleado. Este programa buscar abordar las necesidades de higiene y motivación de los empleados ya que ayudará a los empleados y sus familias a manejar situaciones de la vida que producen un efecto negativo sobre su sentido del bienestar, desempeño en el trabajo y capacidades para el logro personal. También mejorará la imagen de la Organización como una organización comprometida y ayudará a promover el compromiso y la retención del empleado.

6. UNIDAD DE GESTION DE RECURSOS HUMANOS

Para ayudar a la organización en la promoción de políticas y prácticas que lleven a mejores relaciones con los empleados, inclusive los mecanismos de motivación, reconocimiento y promoción, en el 2004 se creó una unidad de Gestión de Recursos Humanos en la División, que terminó de implementarse en el 2006. La estructura de la Unidad incluye Planificación y Desarrollo de Recursos Humanos y Relaciones con los Empleados de manera más estratégicas.

CONCLUSIÓN

En resumen, en base a teoría de los Dos Factores de Herzberg –los elementos de higiene y motivación- hemos analizado los siguientes mecanismos de motivación, reconocimiento y promoción del personal empleado por la División de Ingresos Públicos de la República de Trinidad y Tobago:

Factores higiénicos

- a) Salario especial y asignaciones para los Gerentes Superiores
- b) Asignaciones profesionales/técnicas propuestas
- c) Seguridad laboral
- d) Relaciones cordiales, respetuosas, familiares, de puertas abiertas
- e) Asociaciones de clubes de personal activo y Sindicatos de personal
- f) Celebraciones sociales y culturales
- g) Instalaciones modernas, espaciosas e higiénicas
- h) Políticas profesionales, cordiales y diseminadas entre el personal, inclusive el Código de Ética
- i) Promociones expeditivas
- j) Recomendaciones oportunas para la promoción

Factores de motivación

- k) Políticas y estructura organizativa que generen espacio suficiente para el progreso en la carrera de todos
- l) Políticas y programas de Capacitación y Desarrollo y reconocimiento al estudio que atienden al desarrollo individual y organizativo
- m) Autoridad y estatus
- n) Reconocimiento y reconocimiento a la excelencia y a la antigüedad en el servicio por medio de cartas, certificados e importantes reconocimientos en el Agasajo Anual a la Antigüedad en el Servicio y el Reconocimiento
- o) Responsabilidad y trabajo desafiante y estimulante por medio de la reestructuración de la organización, reingeniería de negocios, rediseño y mejora del empleo
- p) Sistema Integral de Procesamiento Tributario
- q) Sentido de Logro Personal por medio de la aplicación de políticas que exigen altas normas de educación y profesionales y alientan el crecimiento y el aprendizaje.

Es nuestra intención, por medio de planes y políticas adecuadas, expandir y profundizar las iniciativas en las áreas de motivación, reconocimiento y promoción para que nuestra organización se fortalezca al incrementar la integridad, capacidad, eficiencia y efectividad de los gerentes y el personal, por lo cual se satisfacen las expectativas de clientes y partes interesadas.

RESPONSABILIDADES Y COMPROMISOS EN LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS

Ricardo Escobar Calderón
Director
Servicio de Impuestos Internos
(Chile)

SUMARIO: -I. Introducción. -II. Planificación estratégica. -III. El sistema de remuneración variable aplicado en el SII. 1. Incentivo para instituciones fiscalizadoras (Ley 19.041 de 1991). 2. Asignación variable por reducción de la evasión (Ley 19.646 de 1999). 3. Incremento por desempeño colectivo (Ley 19.882 de 2003). -IV. Experiencias de implementación de los incentivos variables. 1. Incentivo para instituciones fiscalizadoras. 2. Asignación variable por reducción de la evasión. 3. Incremento por desempeño colectivo. -V. Reflexiones en torno a las características deseables en un sistema de remuneración variable. -VI. Comentarios a modo de conclusión. -Anexo: 1. Mecanismo de Determinación de Incentivos Variables.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento pretende dar cuenta de la experiencia de la Administración Tributaria Chilena, en relación con la obtención de resultados de gestión que sean el reflejo de la contribución de las personas que se desempeñan en ella, y que, al mismo tiempo, respondan a planes y programas de intervención debidamente planeados y supervisados en su implementación.

Sin lugar a dudas, el compromiso y la responsabilidad de los integrantes de una organización son elementos fundamentales para hacer factible la consecución de las metas y objetivos de toda empresa o institución. Sin embargo, éstos no son suficientes por sí mismos para que ese cumplimiento se torne exitoso. En el SII hemos podido visualizar que para obtener resultados de gestión acordes a lo planeado es indispensable generar una relación directa entre un adecuado proceso de planificación y funcionarios orientados al logro de la estrategia institucional definida, que cuenten con un sistema de incentivos y compensaciones sustentado en criterios de rendimiento y aporte al logro de las metas de gestión definidas y conocidas.

Dada la importancia que la obtención de resultados de gestión representa para el Servicio de Impuestos Internos, a partir de la década del 90 se ha estructurado un modelo de administración sustentado en ciertos elementos fundamentales, los cuales apuntan hacia el logro de metas concretas, expresadas en indicadores de gestión fácilmente cuantificables.

Los pilares que sostienen el referido modelo de gestión son principalmente dos:

1. La existencia de sucesivos y sistemáticos procesos de planificación estratégica, desarrollados con el propósito de orientar la acción del SII hacia la consecución de objetivos claros y precisos, que sean conocidos y compartidos por todos los niveles de la organización.
2. El diseño de un sistema de compensaciones y remuneraciones variables, que reconozca el desempeño meritorio y valore el aporte de los funcionarios del servicio para el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales y las metas de gestión que de ellos se deriven.

Para un mayor entendimiento de los elementos señalados, en el presente documento se desarrollará cada uno de ellos, a objeto de describir la forma de cómo los mismos han contribuido para que el SII pueda alcanzar los logros de gestión que se ha propuesto.

II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Durante los últimos años, la gestión del SII se ha basado en una planificación estratégica centrada en la **administración del Sistema Tributario y la fiscalización del cumplimiento de los impuestos.**

Dicha planificación estratégica se ha constituido en el eje central para el quehacer institucional, toda vez que ha posibilitado entregar a todos los funcionarios un marco referencial que los oriente en su desempeño cotidiano y que los conecte con el cumplimiento de las metas institucionales. Por ello, la elaboración de la planificación estratégica del SII ha incorporado en su diseño la participación activa de los distintos actores que componen la organización.

Durante la presente década, se da un nuevo impulso a la estrategia institucional con motivo de la puesta en marcha de la denominada “Ley de Lucha contra la Evasión”, cuyo objetivo fue avanzar más ambiciosamente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Con tal objeto, se dota al SII de nuevos funcionarios, se le asignan mayores recursos financieros y se le provee de nuevas facultades para reforzar la fiscalización. El compromiso adquirido consistió en recaudar US\$ 600 millones adicionales en el año 2005, y llegar ese año a una evasión global no superior a un 20%. Ambas **metas fueron debidamente cumplidas.**

Actualmente, para reforzar el cumplimiento de los objetivos que le son propios, el SII se ha planteando los siguientes lineamientos estratégicos:

- Mejorar la eficacia de la fiscalización en la lucha contra la evasión.
- Extender los desarrollos e innovaciones tecnológicos.
- Abordar integralmente políticas de Recursos Humanos orientadas a favorecer el desarrollo profesional, personal y la carrera funcionaria, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida laboral y personal de los funcionarios.
- Mejorar las comunicaciones y la atención al contribuyente.
- Ajustar la normativa estrictamente a lo que la ley dispone.
- Probidad funcionaria.

- ❑ Continuar el apoyo a la tramitación legislativa.
- ❑ Participar en el campo Internacional.
- ❑ Mantener relaciones eficientes y efectivas con las demás instituciones tributarias y aliados estratégicos.

En concordancia con estos lineamientos, el Plan Estratégico del SII para el periodo 2006–2010, se ha estructurado sobre la base de cinco proyectos, los que a continuación se describen:

- a) **Segmentación de contribuyentes**, atendiendo a sus características y necesidades específicas, para facilitar la prestación de servicios de alta calidad, que apoyen el cumplimiento voluntario del pago de impuestos, focalizando la fiscalización en los malos contribuyentes que optan por el incumplimiento, la evasión y el fraude tributario.
- b) **Adopción de un conjunto de iniciativas que adapten al Servicio para el significativo impacto que tendrá la entrada en vigencia de la justicia tributaria independiente**, con jueces y salas especializados, además de apoyar técnicamente la puesta en marcha de ésta. Dinamizar y dar eficiencia al sistema de revisión de reclamos presentados por los contribuyentes en contra de las actuaciones fiscalizadoras del SII.
- c) **Modernización del área normativa**, para brindar más claridad en la jurisprudencia administrativa y un mejor acceso a la misma.
- d) **Desarrollar un nuevo modelo de administración del Impuesto Territorial**, adoptando tecnologías que posibiliten el ingreso y modificación de datos de los bienes raíces por parte de los propietarios, como también el uso de tecnologías de información geográfica satelital aplicadas al catastro de contribuyentes.
- e) **Nuevo Enfoque de la gestión de Recursos Humanos**, mediante la implementación de políticas modernas de gestión laboral, que fortalezcan el desempeño individual y colectivo para el cumplimiento eficiente de los objetivos institucionales.

Estos proyectos estratégicos apuntan hacia la optimización y mejora continua de la gestión del Servicio de Impuestos Internos, convirtiéndose en el marco orientador del accionar institucional en un horizonte de mediano plazo.

III. EL SISTEMA DE REMUNERACIÓN VARIABLE APLICADO EN EL SII

Actualmente, el SII aplica un sistema de remuneraciones que tiene un grado importante de vinculación con la obtención de resultados. En efecto, este sistema puede incidir hasta en una cuarta parte de la remuneración de un funcionario, cuando las metas organizacionales son alcanzadas a plenitud (Ver Tabla N°1). Por esa razón, el proceso de seguimiento y divulgación de las metas, sus grados de avance, y su correlato en los incentivos salariales, son una preocupación constante para toda la organización.

El sistema de remuneración variable es el resultado de la aplicación de tres leyes, las cuales fueron aprobadas en distintos momentos y con diseños algo diferentes entre sí. Sin embargo, comparten la característica de estar asociadas

a objetivos *colectivos*, es decir, ninguna de esos tres componentes es determinada en relación con desempeños individuales.

Los incentivos y asignaciones establecidas serán enunciados a continuación. Una descripción más detallada de los mismos se presenta en documento anexo.

1. INCENTIVO PARA INSTITUCIONES FISCALIZADORAS (LEY 19.041 DE 1991)

- **Resultado vinculado:** Este componente se introdujo en el año 1991 y estableció una asignación variable asociada a una **meta de recaudación tributaria agregada**.
- **Beneficiarios:** A pesar de estar vinculada con la recaudación, no sólo se aplica al personal de la administración tributaria (SII, Aduanas y Tesorería), sino que también a otras instituciones gubernamentales con algún rol de tipo fiscalizador (Contraloría General de la República, Dirección de Presupuestos, Consejo de Defensa del Estado, y Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda).
- **Monto de la asignación:** El porcentaje a aplicar tiene como tope un valor de 18% de las remuneraciones.
- **Organismo responsable de su determinación:** La entidad a cargo de calcular este incentivo es la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta entidad elabora un decreto que debe ser firmado por el Ministro de Hacienda y por el Presidente de la República con el grado de aplicación del incentivo.
- **Aplicación histórica:** Desde 1991 a 1998 el porcentaje obtenido fue el máximo, es decir, 18%. En 1999 se obtuvo un 15,6%. En los años siguientes el porcentaje obtenido, de acuerdo a la fórmula, ha sido inferior a esta cifra, sin embargo, se mantuvo por decreto en un 15,6% de asignación. Recién en los años 2006 y 2007, el porcentaje de acuerdo a la fórmula alcanzó nuevamente el valor tope de 18%.

2. ASIGNACIÓN VARIABLE POR REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN (LEY 19.646 DE 1999)

- **Resultado vinculado:** Este componente se introdujo en el año 1999 y estableció una asignación variable asociada a **metas de recaudación agregada por menor evasión**.
- **Beneficiarios:** Esta asignación es exclusivamente aplicable al personal del SII.
- **Monto de la asignación:** Tal como se muestra en la Tabla N°1, los porcentajes fluctúan entre un 13,5% en el caso de la remuneración de un funcionario del escalafón auxiliar, hasta un 27% en el caso de la remuneración de un funcionario de los escalafones directivo, profesional y fiscalizador.

Tabla N°1**Asignación Variable por Reducción de Evasión**

Escalafón	Grado	Porcentaje Asignación
Directivo	1 a 9	27%
Profesional	5 a 7	27%
	8 a 10	24%
	11 a 12	21%
	13 a 14	19%
	15 a 17	15%
Fiscalizador	10 a 11	27%
	12 a 13	24%
	14	22,5%
	15	21%
Técnico	14 a 16	21%
	17 a 19	17%
Administrativo	16 a 17	15%
	18	14%
	19 a 20	13,5%
Auxiliar	19 a 22	13,5%

- **Mecanismo transitorio:** Sólo para el desempeño de 2001 a 2004, y por disposición de la Ley Contra la Evasión, el excedente de recaudación efectiva debía satisfacer además unos montos definidos de recaudación, correspondientes a las metas de reducción de la evasión comprometidas en la Ley (el grado de aplicación de 100% se obtenía a partir un excedente de recaudación equivalente a un 110% de la meta de cada año de vigencia del Plan).
- **Responsable de su determinación:** La entidad a cargo de calcular este incentivo es el SII. La Dirección de Presupuestos audita el cálculo y tras su aprobación elabora un decreto que debe ser firmado por el Ministro de Hacienda.
- **Aplicación histórica:** Desde 1999 a 2001 se obtuvo un 0% del incentivo. Desde 2002, primer año de aplicación del plan de lucha contra la evasión, se ha venido obteniendo el total del incentivo.

3. INCREMENTO POR DESEMPEÑO COLECTIVO (LEY 19.882 DE 2003)

Resultado vinculado: Esta ley se publicó en el año 2003 y estableció un porcentaje de incremento de remuneraciones asociado al **cumplimiento de metas colectivas** por parte de los distintos **equipos de trabajo** que la organización defina.

- **Beneficiarios:** Esta asignación es aplicable al personal de todas las instituciones de la Administración del Estado. En el caso del SII se aplican porcentajes diferenciados. Se han definido 18 equipos de trabajo al interior del SII (las 16 Direcciones Regionales, la Dirección de Grandes Contribuyentes, y la Dirección Nacional).

- **Monto de la asignación:** El porcentaje de incentivo se determina sobre la base del grado de cumplimiento de la meta total de cada equipo de trabajo. Si el grado de cumplimiento de la meta es igual o mayor al 90%, el porcentaje de incentivo del equipo es de 6%. Si el grado de cumplimiento es igual o mayor al 75% y menor al 90%, el porcentaje del incentivo del equipo es 3%. Y, si el grado de cumplimiento es menor al 75%, el porcentaje del incentivo del equipo será 0%.
- **Responsable de su determinación:** La entidad a cargo de calcular este incentivo es el SII. El Ministerio de Hacienda audita el cálculo y aprueba la evaluación final.
- **Aplicación histórica:** Desde su introducción en el año 2003, el grado de cumplimiento de la meta ha superado el 90% en todos los equipos de trabajo, por lo que el incentivo se ha aplicado a plenitud, es decir, con el porcentaje preestablecido máximo de 6% sobre la remuneración base.

El impacto que estos incentivos han significado para las remuneraciones de los funcionarios se puede visualizar en la Tabla N° 2, en la cual se muestra la incidencia porcentual de los componentes variables en tres casos específicos, según estamento y grado.

Tabla N°2

Componentes Variables en la Remuneración del Personal del SII
 Datos al 01 de diciembre de 2006

	Profesional Grado 10 (% del total)	Directivo Grado 5 (% del total)	Administrativo Grado 16 (% del total)
Subtotal componentes fijas	72,7%	71,5%	75,3%
Subtotal componentes variables*	27,3%	28,5%	24,7%
(i) Incentivo instituciones fiscalizadoras	13,0%	12,7%	13,3%
(ii) Asignación variable por menor evasión	11,4%	12,9%	8,2%
(iii) Incremento por desempeño colectivo	2,9%	2,9%	3,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

IV. EXPERIENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS INCENTIVOS VARIABLES

1. Incentivo para Instituciones Fiscalizadoras:

Esta asignación perdió su carácter de variable durante varios años, ya que por un inconveniente en el diseño de la fórmula, la recaudación meta se incrementó muy por encima de los niveles efectivos de recaudación¹. Las autoridades económicas entonces hicieron uso de su prerrogativa de concederlo por decreto, aún sin tomar en cuenta el valor de fórmula. Si bien, las ventajas de esta concesión fueron evitar una controversia gremial y un complejo proceso de cambio legal (sólo para corregir la fórmula), el aspecto menos favorable de ello fue que se perdió el atributo de enlace con el desempeño recaudatorio. Con todo, los niveles de recaudación extraordinariamente altos obtenidos en los años 2005 y 2006 (atribuibles, principalmente, a los aportes del sector privado de minería de cobre) han permitido nuevamente que la fórmula entre en operación para su otorgamiento.

Entre los aspectos más valorados de este incentivo están su carácter colectivo y global. Ello permite que su determinación dependa del conjunto de los ingresos tributarios efectivamente obtenidos y no sea el resultado de una acción sancionatoria excesiva por parte de los funcionarios, orientada a forzar de manera artificial el cumplimiento de las metas propuestas, generándose de este modo una suerte de “incentivo perverso”.

Al respecto, es importante hacer presente la experiencia del SII en cuanto a esta asignación. En efecto, en nuestro país la gran mayoría de la recaudación impositiva se obtiene mediante la declaración voluntaria de los contribuyentes,

¹ Técnicamente, el inconveniente de la fórmula era la exigencia, a todo evento, de un mínimo de 1% de incremento anual. En el contexto de algunos años de caída en la actividad económica, esta exigencia-piso superó los rendimientos recaudatorios efectivos. Otro inconveniente derivaba de la cifra de remuneraciones sobre la que se calculaba el porcentaje, ya que al incrementarse la planta de funcionarios esta cifra se elevó muy por encima de los niveles del año-base, dado que la fórmula no contemplaba una estandarización por el número de funcionarios representados en el monto de remuneraciones.

sin una acción coercitiva por parte de la organización. Por el contrario, sólo una cifra marginal de los ingresos tributarios, no superior al 2% del total, son consecuencia de la acción fiscalizadora del Servicio.

Lo anterior nos permite afirmar que los esfuerzos del SII y de su personal se han centrado en la consecución de este incentivo a través de acciones que precisamente faciliten el cumplimiento tributario de manera voluntaria. Ello se ha reflejado en la implementación de diversas iniciativas orientadas a dicha finalidad, las que, a su vez, han redundado en una mejor atención y calidad de servicio hacia los contribuyentes, generándose consecuentemente una mayor recaudación.

2. Asignación Variable por Reducción de la Evasión

Esta asignación enfrentó un inconveniente similar al incentivo anterior en su diseño de fórmula. En este caso, el problema se produjo por fijar originalmente como año base un año de alta recaudación (1997), en la perspectiva de las recaudaciones que se obtendrían en los años siguientes². La consecuencia fue la misma, es decir, la recaudación meta se incrementó muy por encima de los niveles efectivos de recaudación. Las autoridades económicas tomaron una opción diferente a otorgarlo por decreto. En este caso, la solución vino de la mano de una nueva reforma tributaria aprobada en el año 2001, la así llamada “Ley de lucha contra la evasión”.

Esta reforma contempló una serie de medidas contra la evasión en diferentes leyes tributarias, así como aumentos en la dotación de personal, recursos, y potestades legales para la administración tributaria. Esta Ley fue aprovechada para corregir la ley de la asignación variable, cambiando el año base del mecanismo al año 1998 (un año con un volumen de recaudación más alineado con los años siguientes). Al mismo tiempo, se corrigieron las metas exigidas para ajustarlas a los compromisos de mayor recaudación de esta Ley.

Dentro de las ventajas de este incentivo, está de nuevo el carácter colectivo y global, y el que su determinación no dependa de las infracciones que cursen los funcionarios³. También hay una mejora en el diseño de la fórmula respecto del incentivo anterior, en el sentido que no impone una exigencia-piso, sino que la exigencia depende exclusivamente de la evolución de la actividad económica⁴.

3. Incremento por Desempeño Colectivo

Este instrumento es una herramienta de mejoramiento de la gestión más específica, ya que no está diseñada como los anteriores a nivel de toda la dotación de funcionarios, sino que a nivel de equipos de trabajo. Tiene la ventaja

² En los años siguientes a 1997, la actividad económica se resintió muy fuertemente por los efectos de la “crisis asiática”. La recuperación posterior de los ingresos tributarios no alcanzaba para compensar la base tan alta fijada por la recaudación del año pre-crisis que representaba 1997.

³ En estricto rigor, las multas en este incentivo sí entran en el cómputo de recaudación, pero su incidencia es de menos del 1% en el total de recaudación.

⁴ En este caso, se adoptó como estándar de exigencia el crecimiento del PIB por el factor 1,1. Sobre este estándar --que supone una elasticidad-PIB de la recaudación de 1,1-- existía cierto consenso entre los especialistas.

que incentiva el trabajo conjunto, con metas y resultados concretos y medibles durante su período de ejecución.

Las metas del convenio de desempeño colectivo se generan con la participación de los equipos de trabajo que deben cumplirlas, lo que les entrega legitimidad ante ellos. A su vez, los equipos de trabajo son retroalimentados oportunamente mediante la publicación periódica de los resultados parciales de cumplimiento de compromisos, lo que permite que tomen las medidas correctivas.

Las metas comprometidas abarcan distintos ámbitos relevantes de la gestión institucional, que se actualizan anualmente para ajustar las áreas de gestión, ya sea incorporando o eliminando algunas de ellas. La inclusión de los indicadores en nuevas áreas hace visible las deficiencias de los procesos involucrados, lo que produce un mejoramiento y ordenamiento en su operación.

Sin embargo, aquellos procesos no incluidos en el marco del convenio pueden sufrir un deterioro en su desempeño debido a que al no ser medidos, pueden salir del foco de preocupaciones. También se puede producir un desequilibrio en el nivel de dedicación y asignación de recursos entre los distintos temas incluidos en el convenio.

La determinación de las metas es un aspecto crítico, porque su definición y determinación errada puede generar un nivel excesivo de exigencias sobre los equipos ejecutantes, produciendo en consecuencia un deterioro en el clima laboral. Para mitigar este riesgo, se han establecido metas diferenciadas según el desempeño obtenido en los periodos anteriores, asignando una meta menos exigente para aquellos equipos con mejor desempeño relativo.

V. REFLEXIONES EN TORNO A LAS CARACTERÍSTICAS DESEABLES EN UN SISTEMA DE REMUNERACIÓN VARIABLE

Hoy en día, la mayoría de las organizaciones establecen algún grado de vinculación entre su política de remuneraciones y la obtención de metas o resultados. Algunos de los requisitos que exige un sistema de remuneración que varíe según resultados son una definición clara de los mismos, un enlace entre el desempeño de los funcionarios y los resultados, y un mecanismo objetivo y formal que permita explicitar esos elementos, hacia el interior y hacia el exterior de la organización. En este último punto, el uso de modelos de “contratos” o “convenios” de desempeño puede ser un instrumento aconsejable.

Ahora bien, a la hora de establecer indicadores de desempeño, que permitan vincular resultados con remuneraciones, es posible definir indicadores globales, que apunten a medir el cumplimiento de la meta principal de la organización, como sería en este caso la reducción de la evasión; o bien, definir indicadores específicos, que midan el cumplimiento de metas particulares, asociadas a los distintos procesos que lleva a cabo la organización y que en su conjunto determinan el cumplimiento de la meta global.

La ventaja de un indicador global es que permite a la organización enfocarse en lo central, en el cumplimiento de su misión, incentivando que el desempeño de cada parte de la organización apunte a esa meta global. Sus desventajas son, por una parte, la dificultad de definir y medir tal indicador en una administración

tributaria. En efecto, haciendo una analogía, medir la reducción de la evasión no es tan fácil como medir la utilidad de una compañía, pasando por alto el hecho que tal reducción puede obedecer también a factores no vinculados al desempeño de la organización. Una mala definición puede llevar a que los valores que tome el indicador no guarden relación con el esfuerzo de la organización. Por otro lado, es común que muchas personas no perciban una gran vinculación entre el trabajo que hacen día a día y el resultado global de la organización, no produciéndose el estímulo que se busca.

Por el contrario, los indicadores específicos, bien definidos, guardan relación directa con las actividades que las personas realizan a diario, pudiendo convertirse entonces en un estímulo directo para conseguir las metas particulares que a su vez empujen a la organización a elevar su desempeño global.

En relación con lo anterior, no obstante la utilidad que reporta la utilización de indicadores de gestión específicos, éstos no pueden ser considerados de manera aislada. Si bien es cierto que ellos son eficientes al momento de posibilitar logros concretos y de fácil verificación, no es menos cierto que no se contraponen de manera alguna al establecimiento de metas de carácter general, que precisamente sirvan para ilustrar el contexto en el que se han definido estos indicadores específicos y la forma cómo se relacionan con los objetivos globales de la organización.

VI. COMENTARIOS A MODO DE CONCLUSIÓN

Como ha sido señalado en el desarrollo de este documento, la obtención de los resultados que una organización espera depende en gran medida del compromiso y el aporte responsable que los integrantes de la misma sean capaces de efectuar en pro del cumplimiento de los objetivos y metas que se hayan determinado. Ello, basado en el supuesto fundamental que todos los niveles de la institución han conocido previamente, y en lo posible hecho suyos, tanto las metas de gestión como la estrategia definidas para alcanzarlas.

Ahora bien, a objeto de favorecer un aporte efectivo del personal en el logro de resultados exitosos, se requiere el establecimiento de un sistema de compensaciones e incentivos, que se base en la entrega de asignaciones remuneracionales de tipo variable, cuyo otorgamiento se sostenga precisamente en la contribución que los funcionarios realicen en la consecución de las metas claras y definidas, expresadas en indicadores concretos y fácilmente mensurables.

En virtud de lo expuesto, creemos posible señalar que, al vincular debidamente un proceso de planificación estratégica que contenga objetivos, metas y acciones definidas y difundidas, con un sistema de remuneración que entregue incentivos por desempeño y logros de gestión, la obtención de resultados no será otra cosa que una consecuencia lógica y natural de dicha conjunción.

ANEXO

MECANISMO DE DETERMINACION DE INCENTIVOS VARIABLES

1. Incentivo para instituciones fiscalizadoras (Ley 19.041 de 1991):

El mecanismo de cálculo del incentivo está basado en la comparación de la recaudación de cada año con respecto a la de un monto base. La ley fijó como base inicial la recaudación de 1991. La recaudación considerada excluye la partida de multas e intereses. Esa exclusión tuvo por finalidad dejar fuera de cómputo la recaudación que se origina en la acción sancionatoria del SII, de manera de no inducir una emisión inorgánica de multas por parte de los fiscalizadores. Con todo, la recaudación por multas e intereses tiene muy poca incidencia en la recaudación total (menos del 1%), por lo que de todas formas no es esperable un gran efecto de esa partida de los ingresos tributarios en la consecución de la recaudación meta. La recaudación base de un año determinado se calcula incrementando la recaudación base del año anterior en un 1% y, adicionando el porcentaje de variación real que exhiba el Producto Interno Bruto (PIB).

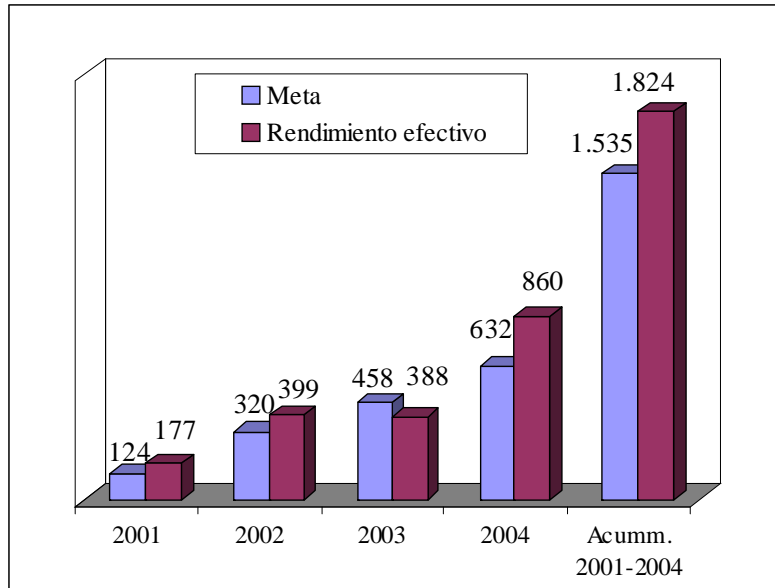
Además, el efecto de los cambios legales posteriores a 1991 debe ser excluido del cómputo de la recaudación base. Este proceso denominado “normalización” tiene por objetivo excluir de la contabilización los incrementos o disminuciones de recaudación que se deban a cambios en las leyes tributarias, puesto que estos no pueden ser atribuidos a un mejor o peor desempeño de la administración. El porcentaje del incentivo anual a aplicar sobre las remuneraciones se calcula en proporción al monto del excedente de recaudación efectiva logrado por sobre la recaudación base “normalizada”, en relación con el total de remuneraciones.

2. Asignación variable por reducción de la evasión (Ley 19.646 de 1999):

Al igual que el incentivo anterior, el mecanismo de cálculo está basado en la comparación de la recaudación de cada año con respecto a la de un monto base. Para ello, la ley fija como recaudación base inicial la recaudación de 1998. En el cálculo, la recaudación computada excluye la partida de impuestos al comercio exterior, fiscalizados por el Servicio Nacional de Aduanas. Esta exclusión se realizó con la finalidad de reflejar sólo los ingresos tributarios internos que son los que están en vinculación más directa con el desempeño del SII. La recaudación base de un año determinado se calcula a partir de la recaudación base del año anterior, la que se incrementa en la variación real del PIB multiplicada por el factor 1,1. El efecto de los cambios legales posteriores a 1998 debe ser excluido del cómputo de la recaudación base (“normalización”). El grado de aplicación del incentivo se calcula en proporción al monto del excedente de recaudación efectiva logrado por sobre la recaudación base “normalizada”. Este grado de aplicación permite confirmar parcial o totalmente una serie de porcentajes preestablecidos aplicables a cada funcionario según su escalafón y grado en la escala de remuneraciones.

El siguiente gráfico refleja los resultados efectivos obtenidos respecto de este incentivo en el periodo 2001 – 2004:

GRÁFICO 1
Meta y Rendimiento efectivo Ley Contra la Evasión^(p)
Millones de US\$



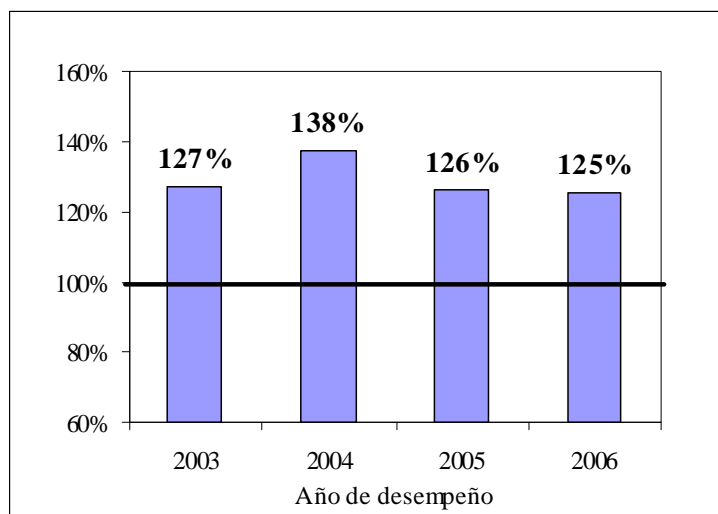
Fuente: SII en base a información de Cuentas Nacionales del Banco Central

3. Incremento por desempeño colectivo (Ley 19.882 de 2003):

Para cada uno de los equipos se establece un indicador global de gestión, que se obtiene a partir de un conjunto de subindicadores específicos y sus respectivas metas (por ejemplo, el incremento porcentual en la tasa de declaraciones hechas por Internet). El grado de cumplimiento de la meta para cada equipo de trabajo se calcula a partir de la suma ponderada de los cumplimientos de las metas parciales de cada uno de estos subindicadores.

En materia de incremento por desempeño colectivo, el gráfico N° 2 nos demuestra el comportamiento de esta asignación, entre los años 2003 y 2006:

GRÁFICO 2
Cumplimiento efectivo de la meta del Convenio de Desempeño
A nivel global



Fuente: SII

RESPONSABILIDADES Y COMPROMISOS EN LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS

Bronislav Mikel

Director del Departamento de Gerencia y Economía
Ministerio de Finanzas
(República Checa)

SUMARIO: 1. Administración Tributaria Checa. 1.1. Evolución histórica de la Administración Tributaria Checa. 1.2. Estructura organizativa de la Administración Tributaria Checa. -2. Áreas que influyen en el logro de los compromisos y responsabilidades de los empleados de la Administración Tributaria Checa. 2.1. Política de salarios en la Administración Tributaria Checa. 2.2. Educación en la Administración Tributaria Checa. 2.3. Asistencia en situaciones de crisis – agresiones por parte de los contribuyentes. 2.4. Evaluación del desempeño en la Administración Tributaria Checa. -3. Conclusión.

1. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CHECA

1.1. Evolución Histórica de la Administración Tributaria Checa

La Administración Tributaria Checa moderna fue creada en 1991, luego de la separación de la República Federal Checa y Eslovaca. Hasta 1989, antes de la revolución de terciopelo, la Administración Tributaria representaba en cierta medida la administración financiera, con el rol del instrumento socialista del sistema anterior. Hasta 1989, la administración financiera de la República Socialista de Checoslovaquia representaba al anterior sistema tributario, que surgió de los principios socialistas de la economía, y era contrario a la empresa privada en general.

En 1990, a partir de la caída del régimen comunista, comenzaron los cambios radicales en la reforma tributaria. Especialmente, la reforma tributaria favorecía a las empresas, eliminando el sistema tributario injusto vigente y debía adaptarse a los sistemas tributarios vigentes en Europa. Los cambios más importantes comenzaron en 1993. El 1º de enero de 1993 se lanzó un nuevo sistema tributario y se cambiaron las reglamentaciones procesales tributarias y prácticas por completo. Se implementaron nuevos tributos: impuesto al valor agregado, impuesto al consumo, impuesto a las ganancias personales, impuesto a las ganancias para personas jurídicas, impuesto a la propiedad inmueble, impuesto vial, impuesto a la herencia, impuesto a las donaciones y el impuesto a las transferencias de propiedad inmueble. La estructura de este sistema tributario continúa en vigencia.

Con relación a puesta en vigencia de la reforma tributaria, fue evidente que la anterior administración tributaria era ineficiente e incapaz de cumplir con su mandato, en el contexto de la economía de mercado imperante. Además de la reforma tributaria radical, era necesario establecer las instituciones que aseguraran tal implementación. El Sistema de las Autoridades Financieras Territoriales se implementó el 1º de enero de 1991 por disposición de la Ley N° 531/1990 (Compilación) sobre las autoridades Financieras Territoriales, que operan en 8 Direcciones Financieras y 218 Oficinas de Ingresos Públicos (actualmente 199). Dichas instituciones, al estar bajo la autoridad del Ministerio de Finanzas, fueron designadas unidades de la Administración Tributaria Checa y continúan en el presente. Las Oficinas de Ingresos Públicos y las Direcciones Financieras se encargan de la administración de todos los impuestos con la excepción del impuesto al consumo, administrado por la Administración de Aduanas.

1.2. La Estructura Organizativa de La Administración Tributaria Checa

La Administración Tributaria Checa consta de tres niveles en su sistema de autoridad, el Ministerio de Finanzas (nivel central), la Dirección Financiera (nivel regional), las Oficinas de Ingresos Públicos (nivel local), con su propia autoridad.

El Ministerio de Finanzas es el órgano central de la Administración Tributaria Checa con influencia central. Las cuestiones tributarias constituyen una parte de las responsabilidades del Ministerio de Finanzas, pero, en cuanto al presupuesto público, las cuestiones tributarias son prioritarias. El Ministerio de Finanzas particularmente propone leyes y se encarga de la administración de tributos de conformidad con la Ley de Administración de Tributos y Aranceles vigente. El Ministerio de Finanzas maneja las Direcciones Financieras y por medio de ellas, las Oficinas de Ingresos Públicos y revisa las decisiones que toman las Oficinas de Ingresos Públicos en los procedimientos de administración.

El área tributaria se concentra en una de las dos secciones que recaen en la esfera del Vice-Ministro de Finanzas, responsable del área de impuestos y aranceles de la República Checa. Pero debe mencionarse que la Administración Tributaria y la Administración de Aduanas son dos entes distintos en la República Checa. Estos dos órganos de la administración pública cooperan entre sí, pero son administrados por el Vice-Ministro de Finanzas, de quien dependen.

La sección "Impuestos y Aranceles" está formada por Departamentos, subordinada al Vice-Ministro de Finanzas y realiza actividades relacionadas con la legislación tributaria en el campo de la política tributaria y arancelaria. Asimismo, esta sección también está formada por la Dirección Financiera y Tributaria Central, administrada por el Director General quien responde al Vice-Ministro de Finanzas.

La Dirección Financiera y Tributaria Central se creó en 1995 por decisión del Ministro de Finanzas y hoy representa cinco Departamentos. Los Departamentos abarcan particularmente los impuestos administrados por la Administración Tributaria Checa, inclusive tecnología de la información y gestión de las autoridades financieras territoriales. La Dirección Financiera y Tributaria Central se encarga especialmente de la administración de impuestos y gestiona las Direcciones de Finanzas.

Las Direcciones de Finanzas son órganos de la Administración Tributaria con competencias regionales por encima de las Oficinas de Ingresos Públicos. Las Direcciones de Finanzas están facultadas para la administración pública en su jurisdicción y para administrar con la potestad del estado. El Director de cada Dirección de Finanzas respectivamente, designado y removido por el Ministro de Finanzas, es responsable del desempeño de la Dirección de Finanzas a su cargo. Actualmente, ocho Direcciones de Finanzas tienen sede en las ciudades importantes de la República Checa y gestionan la totalidad de las 199 Oficinas de Ingresos Públicos. Se encargan de la administración tributaria de conformidad con las leyes vigentes; examinan las decisiones de la Oficina de Ingresos Públicos que surgen de los procedimientos de administración, realizan fiscalizaciones y auditorías de precios. Las competencias territoriales de las Direcciones de Finanzas están definidas por la Ley sobre las Autoridades Financieras Territoriales.

Las Oficinas de Ingresos Públicos representan las unidades territoriales y organizativas del primer nivel y están subordinadas a las Direcciones de Finanzas. Las Oficinas de Ingresos Públicos están facultadas para la administración pública en su jurisdicción. El Director de la Oficina de Ingresos Públicos está a cargo de todas las actividades de las Oficinas de Ingresos Públicos respectivamente y es designado y removido por el Director de la Dirección Financiera correspondiente.

En términos generales, las Oficinas de Ingresos Públicos se encargan de la administración de todos los tributos de su competencia. Significa que son responsables de registrar a todos los contribuyentes, determinar impuestos, realizar fiscalizaciones, y exigir los impuestos. Además, las Oficinas de Ingresos Públicos desempeñan otras actividades – por ejemplo, la auditoría de las obligaciones según la Ley de Cuentas, la supervisión del estado de las loterías y juegos de azar, las actividades relacionadas con la homologación de cajas registradoras. Las Oficinas de Ingresos Públicos también se encuentran facultadas para asegurar la auditoría de los subsidios del presupuesto nacional o de los Fondos Europeos. La influencia territorial de las Oficinas de Ingresos Públicos está definida por la Ley sobre las Autoridades Financieras Territoriales que incluye un resumen de las municipalidades que pertenecen a las Oficinas de Ingresos Públicos correspondientes.

La Reglamentación Organizativa emitida por el Ministerio de Finanzas determina la estructura organizativa interna de las Direcciones de Finanzas y las Oficinas de Ingresos Públicos. La estructura organizativa de las Direcciones de Finanzas se encuentra reglamentada de conformidad con los impuestos específicos. Por el contrario, la estructura organizativa de las Oficinas de Ingresos Públicos está en línea con las etapas del procedimiento tributario.

Las unidades de trabajo de las Oficinas de Ingresos Públicos

En un esfuerzo por racionalizar las actividades de la Administración Tributaria y con el fin de incrementar la efectividad, desde el 1º de enero de 2007 se disolvieron 23 Oficinas de Ingresos Públicos. Sin embargo, se transformaron en las Unidades de Trabajo de las Oficinas de Ingresos Públicos. Las Unidades de Trabajo gozan de una estructura de unidades internas de las Oficinas de Ingresos Públicos y son responsables de asegurar las actividades relacionadas

con el registro de las Oficinas de Ingresos Públicos correspondientes, donde se presentan las declaraciones juradas.

Debido a estos cambios, fue necesario modificar la actual Ley sobre las Autoridades Financieras Territoriales, lo que generó negociaciones difíciles con la mayoría de las Oficinas de Ingresos Públicos disueltas que fueron transformadas en Unidades de Trabajo.

El cargo de Director de las Direcciones de Finanzas y las Oficinas de Ingresos Públicos se define por contratación o designación. Esto significa que el Ministro de Finanzas designa al Director de la Dirección Financiera y el Director de la Dirección Financiera aprobado por la Dirección Financiera y Tributaria Central designa al Director de la Oficina de Ingresos Públicos. La persona facultada para designar al Director de la Dirección Financiera o la Oficina de Ingresos Públicos está facultada para removerlo también.

El Director General de la Dirección Financiera y Tributaria Central es designado y removido por el Ministro de Finanzas.

2. ÁREAS QUE INFLUYEN EN EL LOGRO DE LOS COMPROMISOS Y RESPONSABILIDADES DE LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CHECA

La Administración Tributaria constituye un órgano complejo y sensible. Goza de una clara estructura de organización, gerencia y cada parte debe contar con un volumen de actividades definido con antelación. Cada parte debe conocer lo que se espera de ella, lo que debe lograrse como el medio necesario para lograr estas obligaciones. Es indudable que este organismo vivo debe llenarse de energía, con empleados que conozcan su tarea con precisión. Refleja los deberes y responsabilidades de los empleados.

Por supuesto, la tensión de lo que espera la sociedad, el gobierno o empleador debe eliminarse por medio de buenos fundamentos. Estos fundamentos se crean con una combinación de factores de motivación y otros beneficios. De cualquier modo, depende del alcance y la duración.

Para poder cumplir con sus tareas y lograr los resultados esperados, se les brindan fundamentos, relacionados con las necesidades tangibles e intangibles cumplidas y se crea el marco necesario. Significa que la meta principal de la Administración Tributaria fue lograr recursos humanos estables con relación a los fundamentos, lo que permitió un logro común de las obligaciones laborales, la aceptación de las responsabilidades y la motivación para el logro de metas. Mi presentación se concentrará en los factores que influyen en la estabilidad de los recursos humanos en el área de salarios, educación de los empleados, asistencia en situaciones de crisis y evaluación del desempeño.

2.1. Política de salarios en la Administración Tributaria Checa

Los derechos y obligaciones básicos de los empleados se encuentran enumerados en el Código Civil, que define en términos generales los derechos y obligaciones de los empleados así como también de los empleadores, independientemente si se trata del sector público o privado. Además, el Código

Civil define las condiciones para la rescisión del contrato de trabajo, las horas de trabajo, las medidas de seguridad y protección en el trabajo, el sistema de remuneración, límites, vacaciones, entre otros.

En el área de salarios, el Código Civil hace mención a la otra ley, la Ley de Emergencia sobre Salarios y Remuneraciones. Esta ley determina el principio de categorización de los empleados del sector público en categorías de salario específicas según el trabajo que desempeñan.

Actualmente, contamos con dieciséis jerarquías de salario y cada una de ellas está desglosada en una escala de salario de conformidad con la antigüedad. Las escalas de salarios son doce en cada jerarquía de salarios y a mayor jerarquía y escala, mayor el salario del empleado. Significa la porción fija del salario, garantizada por el Gobierno según el tipo de trabajo. Esta porción fija del salario se toma luego como base y se cambia solo en caso de transferir al empleado a otro puesto, cuando se lo vuelve a clasificar según la otra jerarquía de salario o escala de salario de conformidad con las horas de trabajo (esta nueva clasificación se realiza cada tres años).

Para la Administración Tributaria y sus empleados, es importante que la porción fija del salario sea un 25% mayor con respecto al resto del sector público. Esto se debe a que la Ley sobre las Autoridades Financieras Territoriales limita la posibilidad de que los empleados se desempeñen en una actividad privada.

Es esencial que el Gobierno incremente la porción fija del salario anualmente. El aumento es un tema muy sensible, objeto de negociación entre el Gobierno y el Sindicato. En los últimos tres años, el aumento de la porción fija del salario se estabilizó en el 5%, pero es importante considerar el nivel de inflación en la República Checa, que no fue mayor del 2,8% en los últimos cinco años.

Por lo tanto, el empleado de la Administración Tributaria se clasifica según una jerarquía de salario y escala de salario y la porción fija del salario está garantizada por acuerdo con el Gobierno y se reevalúa anualmente.

Sin embargo, la suma total del salario no solo constituye la parte fija del salario en la Administración Tributaria. La suma total del salario es la suma de una porción fija del salario más otros beneficios, que dependen del tipo de trabajo y cargo. Existe un beneficio personal, un beneficio especial y un beneficio para cargos gerenciales. La aplicación de estos beneficios surge de la Ley de Emergencias de Salarios y Remuneraciones.

Se le brinda al empleado el beneficio personal, cuando su desempeño a largo plazo ha sido bueno y el monto del beneficio podría ser equivalente al monto de la jerarquía de salario que le corresponde al empleado. El beneficio personal se le otorga a un nuevo empleado luego de seis meses de antigüedad y el monto promedio del beneficio personal es de aproximadamente 10% de la porción fija del salario en la jerarquía de salario.

Se le otorga el beneficio especial al empleado que realiza el trabajo relacionado con la protección o el aseguramiento de los asuntos públicos, particularmente si se teme un riesgo a la vida, la salud u otro riesgo serio. Se les otorga principalmente a los empleados que desempeñan tareas de verificación, inspección, identificación, aseguramiento y desempeño. El beneficio especial

equivale a un monto máximo de 140 euros (181 dólares) por mes y se le otorga a más del 80% de los empleados de la Administración Tributaria.

El beneficio para los gerentes se les otorga a los empleados jerárquicos de la Administración Tributaria según el nivel gerencial. El monto del beneficio para gerentes puede llegar hasta el 60 por ciento de la porción fija del salario, según la categorización del empleado. Aproximadamente 2.200 empleados de la Administración Tributaria gozan de este beneficio.

Se calcula como coeficiente de la porción fija del salario y los beneficios sobre la suma total del salario, y ha cambiado progresivamente. En los comienzos de la Administración Tributaria, el coeficiente estaba compuesto por el 65% de la porción fija del salario y el 35% de los beneficios. Actualmente, el coeficiente es del 82% de la porción fija del salario y 18% lo constituyen los beneficios.

Este cambio de coeficiente ha reducido claramente el nivel de rotación en la Administración Tributaria de la República Checa. Los salarios se valorizaron en un 8,2% promedio en el sector público durante los últimos diez años, pero el índice promedio de inflación fue del 4,3%. El incremento efectivo de salario fue del 3,9% anual.

El cambio gradual del coeficiente con relación a la porción fija del salario y los beneficios sobre la porción fija del salario, junto con la expectativa de los aumentos anuales de salario, ha creado un factor de estabilidad sólido, que generó la reducción de la rotación en la Administración Tributaria Checa. La rotación fue del alrededor del 7,2% en 1996, mientras que en 2006 se redujo al 3,4%. La mayor estabilidad de los recursos humanos ha generado una verdadera expectativa para el logro de las metas fijadas por la Administración Tributaria Checa.

2.2. Educación en la Administración Tributaria Checa

2.2.1. Desarrollo de la Educación en la Administración Tributaria Checa

El desarrollo de métodos, formas e instrumentos para la educación de los empleados de las Autoridades Financieras Territoriales se organizó en dos etapas básicas. Hasta 1995 la educación de los empleados de las Autoridades Financieras Territoriales era en cierta medida improvisada. La enseñanza se realizaba en forma de lecciones individuales, sin relación entre sí. El sistema educativo era totalmente inadecuado y era importante cambiarlo.

La solución sería dada por el llamado "Instituto Tributario", un curso de educación tributaria dictado durante 10 meses. Sin embargo, este programa de educación se lanzó sin programas de estudio ni pautas. Además, no existía un interés en la educación de largo plazo en la Administración Tributaria Checa. Por ello, el segundo curso del "Instituto Tributario" no se dictó. Era importante encontrar una nueva solución.

Según los requerimientos de los empleados de las Autoridades Financieras Territoriales, era menester realizar un análisis profundo. Necesitábamos determinar qué conocimientos, habilidades y calificaciones se requerían para los empleados de la Administración Tributaria Checa. Teníamos que identificar las necesidades educativas y cumplir con los niveles de educación en los países de

la Unión Europea. Sentíamos responsabilidad por los 15.000 empleados de la Administración Tributaria Checa, quienes esperaban un nuevo enfoque en el área de educación.

De conformidad con las actividades similares o relacionadas con el desempeño de la Administración Tributaria, dividimos a los empleados de la Administración Tributaria Checa en grupos para la definición de las necesidades educativas. Por lo tanto, fue posible definir las necesidades de conocimiento, habilidades, y hábitos de trabajo de los futuros usuarios de nuestro sistema educativo.

Según este análisis, fue posible dividir a los usuarios del sistema de educación en los siguientes grupos de trabajo:

- a) Empleados que realicen el trabajo de la Administración Tributaria segmentados de acuerdo a las etapas particulares de los procedimientos tributarios.
- b) Los especialistas en metodología de las Direcciones de Finanzas para los impuestos particulares.
- c) Gerentes (Directores, Vice-Directores, Jefes de Departamento y Divisiones de las Direcciones de Finanzas y las Oficinas de Ingresos Públicos).
- d) Empleados de la Administración Tributaria Checa que se desempeñan como Profesores.
- e) Otros empleados, por ejemplo, especialista en Tecnología de la Información, expertos en recursos humanos, etc.

Al crear el nuevo sistema educativo, debemos considerar las necesidades específicas de estos grupos profesionales y crear un sistema educativo estructurado, actualizado, flexible, abierto y revisado y evaluado anualmente. Luego de considerar todos los argumentos, los requerimientos y las consecuencias financieras, se implementó en 1999 un sistema de educación de cuatro niveles para los empleados de las Autoridades Financieras Territoriales. El principal propósito de este sistema era permitir que los empleados de la Administración Tributaria Checa mejoren las capacidades de comunicación requeridas en el manejo de las relaciones con los contribuyentes o empleados. El desarrollo de este sistema lanzó la segunda etapa del sistema educativo en la Administración Tributaria Checa.

2.2.2. El sistema Educativo de Cuatro Niveles en la Administración Tributaria Checa

El sistema educativo de cuatro niveles sigue los principios y reglas pedagógicas generalmente aceptadas: el progreso de la forma más simple a la más compleja, la organización de contenidos didácticos, la verificación del nivel de manejo de conocimiento de los empleados y la condición de que la educación sea impartida por profesores con capacitación profesional. Entre los intervalos en el nivel educativo específico, se producen periodos de verificación del nivel de manejo de problemas, que fueron temas del nivel de educación correspondiente. Asimismo, se evalúan las habilidades requeridas por los empleados para el desempeño de su trabajo en la Administración Tributaria. El sistema de cuatro niveles incluye educación para nuevos contratados así como también para aquellos que han estado trabajando en la Administración Tributaria durante más de cuatro años.

El primer nivel incluye la educación básica sólo para los nuevos contratados. El propósito de los cursos educativos es el de manejar los conocimientos básicos requeridos para el desempeño práctico en la Administración Tributaria y el conocimiento con respecto a la posición, función y organización de la Administración Tributaria.

El segundo nivel se enfoca en la educación continua. Se ofrece sólo para aquellos empleados que aprueban con éxito el primer nivel educativo. Los cursos se concentran en la profundización del conocimiento profesional necesario para resolver casos de rutina en cuanto a la práctica tributaria.

El tercer nivel crea cursos profesionales especializados dirigidos a empleados que cuenten con un mínimo de tres años de práctica profesional y aquéllos que de manera independiente deberán resolver casos complejos de procedimientos tributarios. Es una condición para participar que el individuo haya completado y aprobado ambos niveles educativos inferiores. Cada nuevo contratado debe cursar este nivel de educación dentro de los cuatro años de haber ingresado en la Administración Tributaria.

El cuarto nivel es un programa de seguimiento de los niveles anteriores. Se basa en cursos profesionales sobre el desarrollo de conocimientos y habilidades específicas. La educación en este nivel es voluntaria y está dirigida a aquéllos empleados con un mínimo de cuatro años de experiencia en la Administración Tributaria. Los cursos tratan sobre los problemas tributarios individuales, la educación de los especialistas en metodología, la gerencia, los profesores y cursos de lengua.

2.2.3. La evaluación como Herramienta Educativa en la Administración Tributaria Checa

Debido al trabajo en diferentes áreas, la legislación evoluciona rápidamente, por lo que consideramos como adaptar los cursos educativos para que se ajusten a los cambios en el tiempo. Decidimos desarrollar un programa informático llamado “Evaluación Tributaria”, que sustituiría los programas educativos clásicos de muchas maneras.

Desde el año 2000 se ha venido desarrollando e implementando el programa en forma gradual. Se utiliza como un software educativo y de evaluación que se transmite por nuestra red informática a los centros de capacitación y a todos los departamentos profesionales de la Administración Tributaria Checa. La Evaluación Tributaria sirve para el estudio, la auto-capacitación, la repetición y verificación del conocimiento para la educación interna, y se encuentra disponible para todos los empleados de la Administración Tributaria Checa. Los empleados de la Administración Tributaria pueden utilizar este programa en el marco de la auto-capacitación, o los profesores en la preparación de sus cursos.

El cambio en el sistema educativo por medio de la aplicación de los métodos de enseñanza de la Evaluación Tributaria ha permitido educar a muchos más empleados de la Administración Tributaria Checa. Además, la educación ha comenzado a representar una herramienta de motivación para la joven generación de empleados, lo que abre la posibilidad de llegar a una mejor especialización, a pesar del hecho de que se encuentran clasificados en rangos de empleo inferiores debido a su menor antigüedad.

Por otro lado, con el incremento del número de especialistas en las distintas áreas de la Administración Tributaria, permite realizar actividades específicas relacionadas con la administración de tributos de alta calidad y también generar una influencia positiva en el desarrollo de los ingresos fiscales.

2.3. Asistencia en Situaciones de Crisis – Agresiones por Parte de los Contribuyentes

Las agresiones por parte de los contribuyentes no son un hecho común en la práctica para la Administración Tributaria, pero por otro lado confirman el peligro real, las amenazas a los empleados. En primer lugar, los empleados de las Oficinas de Ingresos Públicos y las Direcciones de Finanzas conocen los peligros de las agresiones por parte de los contribuyentes, pero no desean admitirlo. Sin embargo, la conciencia sobre la posibilidad de ser atacado podría influenciar el desempeño de un empleado en el cumplimiento de sus obligaciones de trabajo.

La forma más frecuente de agresiones por parte de contribuyentes son los abusos verbales. Los contribuyentes abusan verbalmente de los empleados de la Administración Tributaria en el marco del procedimiento tributario, o sea la fiscalización, durante el desempeño de su trabajo, pero también cuando abordan casos en las instalaciones de la unidad de evaluación.

El abuso verbal se realiza ya sea en forma anónima por teléfono o personalmente. El abuso verbal es muy violento particularmente en el marco de procedimientos por incumplimiento con las declaraciones juradas, apelaciones o escándalos mediáticos.

Se producen ataques contra la propiedad de los empleados de la Administración Tributaria Checa, amenazas a familiares, demostración de fuerza física, entre otros. Excepcionalmente, los empleados de las Oficinas de Ingresos Públicos o Direcciones de Finanzas son víctimas de agresiones físicas.

Para reducir el impacto de las potenciales agresiones por parte de los contribuyentes, se ha generado conciencia sobre la asistencia que brinda la Administración Tributaria. En el año 2005, el Director General emitió la directiva sobre la garantía de asistencia legal y psicológica en el caso de agresiones por parte de contribuyentes.

La asistencia legal se ofrece por medio de un asesor letrado, que brinda servicios legales para el Ministerio de Finanzas. El empleado atacado puede iniciar acciones por la agresión por parte del contribuyente y también gozará de representación letrada en los tribunales. La asistencia legal es gratuita para el empleado víctima de la agresión.

La asistencia psicológica también es gratuita para el empleado.

Para mitigar los daños materiales ocasionados por la agresión por parte del contribuyente, el Ministro de Finanzas puede proveer una contribución financiera como reconocimiento.

Los empleados agredidos se reúnen personalmente con el Ministro de Finanzas una vez por año y él les agradece por los riesgos que conlleva su tarea y reconoce su esfuerzo en el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Las agresiones o potenciales agresiones por parte de contribuyentes pueden impactar el cumplimiento de las obligaciones laborales y el logro de las metas propuestas. Miedo por mí o mi familia, escándalo público o privado, aumento de la presión psicológica, violencia, pueden generar una presión negativa que influye en los empleados de la Administración Tributaria Checa. A pesar de que los empleados de las Oficinas de Ingresos Públicos o Direcciones de Finanzas asisten a muchos eventos educativos referidos a la negociación o afirmación en situación de crisis, es necesario asegurar la asistencia cuando todos los mecanismos de protección fallan y se perpetra la agresión al contribuyente.

A pesar de la Decisión por parte del Ministro de Finanzas acerca de la asistencia a los empleados agredidos, no se redujo el riesgo de agresión o el número de agresiones, pero se dejó en claro que el empleador está listo para reducir los impactos de esta cuestión. El diálogo personal con los empleados de la Administración Tributaria muestra que la conciencia sobre la asistencia, en el caso de agresión, permite resolver este riesgo con efectividad.

2.4. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CHECA

Los derechos y deberes de los empleados de la Administración Tributaria Checa surgen del cargo de trabajo. Cada empleado desempeña actividades claramente definidas según el cargo que ocupa. Sin embargo, no existen vínculos directos con las metas.

En el pasado, la determinación de metas individuales fue realizada informalmente así como también la evaluación del desempeño. A pesar del hecho de que este modelo funcionaba, fue necesario reemplazar el sistema informal por uno transparente.

Entonces, este año se lanzó el nuevo sistema de evaluación del desempeño en la Administración Tributaria Checa. Este nuevo sistema se basa en las metas individuales de los empleados, la evaluación de las metas alcanzadas en el año anterior y la determinación del desarrollo personal del empleado para el año próximo.

El sentido de la evaluación del desempeño es el de considerar y evaluar el desempeño, los esfuerzos de trabajo, las capacidades de trabajo y de negociación de los empleados de la Administración Tributaria Checa. El aspecto de evaluación se relaciona con la determinación de un plan de desarrollo del trabajo, a partir del cual se determinan las metas básicas a lograrse en el próximo año.

La evaluación del desempeño se realiza para todos los empleados de las Oficinas de Ingresos Públicos y las Direcciones de Finanzas, salvo los que realizan tareas manuales. El Director General de la Administración Tributaria Checa realiza la evaluación del desempeño de los Directores de las Direcciones de Finanzas.

La evaluación del desempeño se realiza una o dos veces por año y se divide en dos partes: la primera es la evaluación escrita y la segunda es la evaluación oral. Los superiores siempre realizan la evaluación del desempeño.

Este método contribuye a definir las metas individuales, que deben surgir de las metas estratégicas, definidas en la Administración Tributaria. Existe una definición clara de las expectativas, metas, y deberes para el año próximo y la evaluación del año anterior.

Se espera que ayude para la mejor evaluación de las actividades personales individuales y será un factor de motivación personal para el desarrollo personal también.

3. CONCLUSIÓN

El sentido de esta presentación no ha sido el de mostrarles toda la lista de herramientas que podrían influenciar el cumplimiento de los deberes por parte de los empleados de la Administración Tributaria Checa. Existen otras herramientas y áreas conectadas con los deberes y responsabilidades, inclusive el vínculo con los resultados esperados o alcanzados. No abordé el tema del equipo técnico, debido a que es obvio que todos los especialistas de las Oficinas de Ingresos Públicos y las Direcciones de Finanzas se encuentran equipados con computadoras que incluyen conexión con el sitio Web y los empleados que desempeñan las actividades de auditoría (aproximadamente 3.800) cuentan con *notebooks*, teléfonos móviles, automóviles institucionales, y conexión con la base de datos también.

Para la evaluación del desempeño, la Administración Tributaria Checa emplea los indicadores para evaluar periódicamente sus actividades desde distintas perspectivas.

Existe una escala de áreas que podrían influenciar el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de cada uno de nosotros. Es difícil decir que ésta o aquella área ejerce una influencia cuantificable sobre los ingresos tributarios. Nuestra obligación es preparar las mejores condiciones para los empleados en el marco de las posibilidades de cumplimiento con el trabajo. El hecho de que los ingresos tributarios siguen creciendo en la República Checa a pesar de los cambios implementados es una señal de un buen enfoque. La estabilidad de los recursos humanos con cierto nivel de satisfacción es un resultado que genera una gran riqueza en cada organización con respecto a su potencial humano.

CONSIDERACIONES FINALES

Consideraciones finales sobre el Desarrollo de las Estructuras Organizativas

William V. Baker
Comisionado
Agencia de Ingresos de Canadá

Buenas tardes, quisiera agradecer a nuestros anfitriones, el señor William Layne y la señora Sabina Walcott-Denny por su hospitalidad barbadense, a los delegados y al secretario Ejecutivo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Claudino Pita, por darnos la oportunidad de hacer uso de la palabra en la 41^a Asamblea General del CIAT.

Mi agradecimiento a todos los oradores que, en el curso de esta Asamblea General, han brindado una información excelente y muchas ideas.



Objetivos de la Presentación

1. Éxito en lograr el cumplimiento con las leyes tributarias y afines.
2. Satisfacción del contribuyente con la oferta de servicios.
3. Toma de decisiones imparcial.
4. Ser y ser percibido como justo.
5. Lograr y mantener la confianza de ciudadanos y legisladores.
6. Mejorar la eficiencia tanto administrativa como económica.
7. Posicionar la contribución de contribuyentes y partes interesadas a fin de lograr el cumplimiento.
8. Capacidad de aprender, innovar y evolucionar.
9. Atraer, retener y motivar a personal competente.
10. Lograr una conducta ética en el personal.

INTRODUCCIÓN

Los Comisionados son responsables por la organización y los recursos humanos. Mi convicción es que la reorganización debería ser una de las últimas cosas que se hacen, porque la reorganización es disruptiva y costosa. Debemos ser cuidadosos en no reorganizar por razones erradas, tales como organizar en torno a las personas, en vez de abordar problemas de rendimiento.

La organización debería ser considerada como un medio para lograr un fin. Por lo tanto, mis comentarios finales se van a concentrar en los fines y en los atributos que buscamos como administraciones tributarias, y en conectar esos fines con consideraciones organizativas tales como relaciones externas, tanto formales como informales y administración de los recursos humanos.

También queremos reconocer que el modo en que se organiza la administración tributaria debe ser sensible con la historia, la cultura, el marco de trabajo legislativo, la constitución y las realidades políticas.

Por lo tanto, cada nación debe tener una solución propia. Debemos aspirar a lo que es alcanzable, dar tiempo para evolucionar, reconocer las deficiencias y aceptar que ninguna estructura es perfecta.

1. ÉXITO EN LOGRAR EL CUMPLIMIENTO CON LAS LEYES TRIBUTARIAS Y AFINES

Somos bien conscientes que hoy en día debemos concentrarnos en áreas de incumplimiento, tales como la economía subterránea. El área de la tributación internacional es un área imprescindible que puede vincularse con las grandes empresas y la elusión tributaria.

La asociación con los agentes de inscripción de negocios son importantes para asegurar que los nuevos negocios estén inscritos en la administración tributaria una vez registrados.

La administración de beneficios sociales es un ejemplo de la responsabilidad cada vez mayor de la administración tributaria – un ejemplo es Canadá.

2. SATISFACCIÓN DEL CONTRIBUYENTE CON LA OFERTA DE SERVICIOS

El mejor cumplimiento es el que alienta la participación del contribuyente en la administración tributaria. Deber existir un eje organizacional focalizado en grupos de contribuyentes claves. En ciertos casos, se puede lograr una mejor comprensión de grupos específicos a través de grupos de trabajo.

Deberíamos tener la capacidad institucional para medir la satisfacción del contribuyente. También, se deberían presentar técnicas de servicio en los programas de capacitación y reforzarlas en la gestión de resultados.

3. TOMA DE DECISIONES IMPARCIAL

Mientras necesitamos respetar la dirección política global, deberían haber roles y responsabilidades bien definidos, sin interferencia política en la administración tributaria. Es esencial que las leyes y la dirección política sean claras. Una administración separada de impuestos no debería tener una política tributaria propia.

Para lograr la autonomía, muchas naciones se están moviendo en la dirección de convertirse en Agencia. Por ejemplo, Guatemala habló de ganar autonomía y tomar medidas para detener a los individuos responsables de actividades inapropiadas.

4. SER Y SER PERCIBIDO COMO JUSTO

El público debería ser indemnizado a través de las decisiones de la administración y la corte. Deberían existir canales accesibles para quejarse del

servicio, posiblemente por medio de un defensor del pueblo o abogado. Se puede implementar una legislación a fin de proveer condiciones para aliviar sanciones, intereses y prórroga de fechas de vencimiento. También, la imparcialidad institucional se puede mejorar mediante programas de divulgación voluntaria.

El personal necesita sentir que se le trata con imparcialidad. La imparcialidad con el personal incluye concursos de mérito abiertos, nombramientos administrativos y reconocimiento.

En cuanto a la gestión de riesgos, nuestro criterio debe ser claro y debemos ser capaces de explicar nuestras acciones de manera que no se nos perciba como arbitrarios o sesgados.

5. LOGRAR Y MANTENER LA CONFIANZA DE CIUDADANOS Y LEGISLADORES

La confidencialidad de la información es esencial para asegurar y mantener la confianza de ciudadanos y legisladores. Debemos demostrar nuestra responsabilidad a través de roles y deberes claramente definidos. En las organizaciones matriciales, fijar una persona responsable puede ser un problema. Debemos preguntarnos si contamos con una estructura capaz de asumir responsabilidades.

También, debemos ser capaces de medir lo que es importante para la gestión y para el público. Nuestra información debe ser clara y balanceada. Una capacidad de auditoría interna es esencial para mantener la confianza interna. Una supervisión independiente se podría proporcionar en diversos modos, tales como una junta de gestión.

6. MEJORAR LA EFICIENCIA TANTO ADMINISTRATIVA COMO ECONÓMICA

Las decisiones en cuanto a mejoras en la administración tributaria frecuentemente tienen un impacto en la economía de la nación. Las mejoras para reducir las cargas de cumplimiento para los contribuyentes, especialmente para las empresas, son el primer ejemplo.

La consolidación de beneficios sociales, aduanas e impuesto al valor agregado con el impuesto sobre la renta, ofrece una eficiencia potencial. Brasil habló sobre su experiencia para mejorar la eficiencia de la administración y al mismo tiempo ayudar a mejorar la integridad de la infraestructura social de dicho país. No obstante, es importante asegurar que la consolidación se pueda lograr sin comprometer el cumplimiento o la capacidad de gestión. Siempre existe la opción de compartir información en lugar de fusionarse.

La centralización puede mejorar mucho la eficiencia. Al mismo tiempo, existe la necesidad de ser sensible a la presencia y a la visibilidad en toda la nación, y no sólo esforzarse por conseguir eficiencia pura. Tener pocos sitios también altera el criterio para gestionar el riesgo de una mayor perturbación.

7. POSICIONAMIENTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE CONTRIBUYENTES Y PARTES INTERESADAS A FIN DE LOGRAR EL CUMPLIMIENTO

Aquí el mensaje principal es que el trabajo es más grande de lo que podemos manejar solos, por tanto necesitamos involucrar a otros.

Debería haber unidades dentro de la organización cuya tarea principal sea mirar hacia afuera y concentrarse en construir alianzas con las partes interesadas, tales como los profesionales tributarios.

Igualmente, la autonomía implica un grado de auto-regulación que se puede lograr por medio de juntas de directores.

8. CAPACIDAD DE APRENDER, INNOVAR Y EVOLUCIONAR

La capacidad de investigación dentro de la administración tributaria es importante, y debería estar vinculada con las instituciones académicas y de investigación, y con los intercambios de personal para obtener un mutuo enriquecimiento.

Tener la proporción correcta de agentes tributarios con un profundo conocimiento de las prácticas comerciales así como de la legislación tributaria, es clave para el desarrollo de una capacidad anticipatoria o en tiempo real.

Las divisiones de tecnología de la información se deberían posicionar a fin de que sean altamente sensibles a las necesidades cambiantes del negocio, y para acompañar la conducción del cambio.

Los líderes deberían pensar en quienes los rodean, a fin de mantener un sistema de toma de decisiones internas que desafíe el status quo.

9. ATRAER, RETENER Y MOTIVAR A PERSONAL COMPETENTE

Como se discutió anteriormente, la atracción, la retención y la motivación de personal competente comienza con la planificación de los recursos humanos vinculada con los planes de negocios.

Las administraciones tributarias necesitan autoridad para aplicar políticas de recursos humanos que sean competitivas y relevantes.

El modelo funcional se presta para el desarrollo de una carrera profesional y accesos a bancos de profesionales que incluyen inspectores tributarios con vasta experiencia.

Es importante promover y reconocer las habilidades de gestión de las personas. La evaluación del rendimiento de todos los administradores podría incluir evaluaciones que sustenten bonificaciones de hasta el 5% para la gestión de personal.

10. LOGRAR UNA CONDUCTA ÉTICA EN EL PERSONAL

En el día de hoy, muchos conferencistas han notado la importancia crítica de nuestros empleados.

El público se mantiene en actitud vigilante y constantemente busca corroborar que los agentes tributarios mantienen altos estándares éticos. Lograr una conducta ética del personal comienza por la selección, el entrenamiento y el afianzamiento. Se debe responsabilizar a las personas por sus acciones. Esto se puede lograr a través de un sistema de evaluación del rendimiento y mediante mecanismos de reclamo. Como líderes, modelen la conducta que desean que se demuestre.

CONCLUSIÓN

Pienso que estas son el tipo de consideraciones -- las fundamentales -- que pueden ser útiles para ayudar a cada administración tributaria a determinar sus requerimientos con el fin de construir una organización sólida. Estos principios fundamentales pueden ser útiles como prueba para los líderes cuando se les presentan propuestas de reorganización.

Y aunque la organización sea importante, no lo es todo. Lograr resultados óptimos también requiere buenas leyes, comportamiento ético, valores claros y liderazgo fuerte.

Tenemos el deber de lograr la excelencia y de este modo contribuir al bienestar económico y social de nuestras naciones, de nuestras regiones y del mundo.

Se ha progresado mucho con el paso del tiempo. Pero queda mucho por hacer y podemos hacerlo a través de números sólidos.

Este es el verdadero valor del CIAT -- el intercambio entre las naciones y la Secretaría, y el aprendizaje de los triunfos y fracasos de los demás. Estos intercambios abren nuestros ojos y mentes a la posibilidad de hacer lo mejor en nuestra búsqueda de la excelencia.

Ha sido un placer dirigirme a nuestros anfitriones barbadenses, a la Secretaría del CIAT y a los colegas delegados, y me pongo a la disposición para mantener un diálogo continuo con ustedes.

Gracias.

RESOLUCIÓN DE LA 41ª ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT

**“ASPECTOS ESTRUCTURALES CLAVES DE LAS
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS”**



RESOLUCIÓN DE LA 41ª ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT

“ASPECTOS ESTRUCTURALES CLAVES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS”

Las administraciones tributarias de los países miembros y miembros asociados del CIAT presentes en la 41ª Asamblea General del CIAT en Bridgetown, Barbados,

CONSIDERANDO:

Que tratando de aspectos estructurales claves de las administraciones tributarias, estamos haciendo referencia a algunas de las bases de sustentación de esas administraciones, necesarias para que cumplan su cometido con eficiencia y eficacia, satisfaciendo las expectativas de los gobiernos y de la sociedad.

Que la estructura organizacional, los modelos de relación de la administración tributaria central con otras instituciones recaudatorias, la adaptación al cambio y la gestión de los recursos humanos pueden ser considerados elementos fundamentales para la gestión, así como para la eficiencia, eficacia y efectividad de las administraciones tributarias modernas.

Que la estructura organizacional adecuada de una administración tributaria se relaciona, entre otros factores, con sus estrategias y modelos de gestión, con el marco normativo en el que debe encuadrarse, con el sistema tributario que debe gestionar, con los recursos disponibles y, muy especialmente, con el contexto correspondiente al país al cual pertenece en su dimensión histórica, política, cultural y económica.

Que la autonomía de la administración tributaria puede constituir un elemento para potenciar la efectividad y eficiencia en sus acciones, favoreciendo la adopción de una gestión profesional e independiente de presiones políticas coyunturales.

Que algunas administraciones tributarias han implementado estructuras organizacionales que toman en cuenta atributos de los contribuyentes, en particular, en cuanto a la magnitud de la unidad productiva o al monto de las bases tributarias correspondientes.

Que es necesario contemplar esquemas de descentralización que atiendan y formulen las adaptaciones que deban realizarse de acuerdo a las características, particularidades y especificidades de regiones y sectores de actividad, particularmente a nivel operativo.

Que las administraciones tributarias deben establecer mecanismos de naturaleza cooperativa con otras entidades que tengan a su cargo funciones recaudatorias similares.

Que las actividades de administración de tributos internos, aduaneros y para la seguridad social demandan la utilización de mecanismos de integración, coordinación o cooperación, lo que resultará en importantes logros para todas ellas, tanto en materia de eficiencia - al generar economías de escala - como de sinergias que favorecen una mayor eficacia al ampliar la información disponible.

Que las formas de controlar y promover el cumplimiento, por medio de la coordinación y cooperación entre las administraciones tributarias de diferentes esferas de gobierno en un mismo país, será más necesario e importante cuanto mayor sea el grado de descentralización de las potestades tributarias, en especial tratándose de estructuras federales de gobierno.

Que la introducción de las nuevas tecnologías, con su consiguiente repercusión a nivel de tareas y de las personas que las desarrollan, determina la necesidad de una redefinición del perfil de los recursos humanos y, particularmente, de intensos y permanentes esfuerzos de recalificación y actualización de los mismos.

La Asamblea General,

RESUELVE:

Recomendar a las administraciones tributarias de sus países miembros:

PRIMERO: Establecer estructuras organizacionales compatibles con la estrategia y modelos de gestión establecidos de acuerdo con sus misiones y objetivos.

1. Adoptando una estructura organizacional adecuada al contexto y suficientemente flexible para responder rápidamente a la permanente y rápida evolución de ese contexto.
2. Atribuyéndole, independiente del modelo institucional vigente, la suficiente autonomía financiera, presupuestaria y de gestión, que garantice el uso oportuno de los recursos al agilizar la adquisición de bienes y servicios, para una implementación efectiva de estrategias y políticas.
3. Promoviendo la implantación de estructuras organizacionales que tomen en cuenta atributos de los contribuyentes, en particular, en cuanto a la magnitud de la unidad productiva o al monto de las bases tributarias correspondientes.
4. Definiendo políticas generales, normas, metodología y procedimientos comunes, que regulen la actividad de la administración tributaria, la planificación y el control de gestión, y obedezcan a una orientación única cualquiera sea la región, función, o actividad a la que se apliquen.

SEGUNDO: Implementar mecanismos de cooperación entre la administración tributaria central y otras instituciones recaudatorias, nacionales y del exterior, basados en intereses mutuos y/o objetivos comunes, que potencien la acción que a la administración tributaria le corresponde emprender para lograr un mejor cumplimiento tributario.

1. Adoptando modelos de interacción de la administración tributaria con otras organizaciones para mejorar el cumplimiento, por medio de medidas conjuntas de facilitación de ese cumplimiento, así como la instauración de mecanismos integrados o coordinados para control del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
2. Promoviendo la obtención y el uso compartido de informaciones sobre sujetos pasivos y actividades económicas, así como el conocimiento de puntos de vista y sugerencias en materia tributaria de los empresarios y profesionales, y la promoción en la sociedad de la responsabilidad corporativa frente a los tributos.

TERCERO: Redefinir el perfil de los recursos humanos, tomando en cuenta las necesidades institucionales, pero también las necesidades, motivaciones, ambiciones y deseo de reconocimiento que de hecho están presentes en todas las personas que forman parte de una organización, e implementar de forma permanente programas de formación y capacitación de los servidores.

1. Promoviendo la adopción de políticas, procedimientos y técnicas de gestión de recursos humanos, adecuadas a las necesidades de funcionamiento de la Administración Tributaria, y que permitan la actualización y mejoramiento continuo de sus funcionarios.
2. Promoviendo, además de los métodos tradicionales de enseñanza presencial, el uso de los recursos tecnológicos para la oferta de programas masivos de capacitación, por medio de redes internas o externas, que permitan la oferta de programas de capacitación a distancia, de bajos costos y efectivos resultados.
3. Estableciendo mecanismos de motivación, reconocimiento y promoción, asociados a la medición de del desempeño y responsabilidad en la obtención de resultados, lo que podrá redundar en un aumento de su grado de compromiso con resultados positivos en términos de integridad y productividad.
4. Implementando procesos de reclutamiento, selección y capacitación de los recursos humanos, inseridos en estrategias dirigidas a atraer y retener personas que, además de cumplir con los requerimientos de la posición, tengan potencial para continuar su desarrollo en la administración, en el sentido de profesionalización técnica, y adhesión y observancia de los valores organizacionales, principalmente de la ética.

PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES

PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES

41ª. ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT

(Bridgetown, Barbados, 21 al 24 de mayo de 2007)

Tema central: ASPECTOS ESTRUCTURALES CLAVES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

LUNES, 21 DE MAYO

Mañana

- 09:00 - 09:30 Acto inaugural.
- 09:30 -10:00 **Conferencia Inaugural: Establecimiento de la Autoridad Central de Ingresos de Barbados**
- Moderador:** Jorge Rachid, Secretario de Ingresos Federales de Brasil y Presidente del Consejo Directivo del CIAT.
- Orador:** Ronald Bascombe, Secretario Permanente de la Unidad de Proyectos del Ministerio de Finanzas de Barbados.
- 10:00 -10:10 Foto oficial
10:10 - 10:30 Receso
- 10:30 - 11:10 **Tema 1. La Estructura Organizacional**
- Orador:** Jennie Granger, Segunda Comisionada de la Oficina de Impuestos de Australia.
- 11:10 - 11:20 **Comentarista** Claudino Pita, Secretario Ejecutivo, CIAT.
- 11:20 - 11:50 Discusión abierta
- Tema 1.1. Grados de Autonomía Financiera y Presupuestaria**
- Moderador:** Andreas Neufeld, Viceministro de Tributación de la Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay.
- 11:50 -12:30 **Oradores:** Carolina Roca, Superintendente del Servicio de Administración Tributaria de Guatemala.
- Luis Alberto Patrón Arregui, Administrador General de Innovación y Calidad del Servicio de Administración Tributaria de México.

12:30 -13:00 Discusión abierta
13:00 -14:30 Almuerzo

Tarde

Tema 1.2 Criterios para la Departamentalización

Moderador: Vinette Keene, Directora General para la Administración Tributaria del Servicio de Rentas de Jamaica.

14:30 -15:10 **Oradores:** Brian McCauley, Comisionado Asistente para Política Legislativa y Asuntos Regulatorios de la Agencia de Rentas de Canadá.

Mandisa Mokwena, Gerente General de Riesgos de Cumplimiento, Servicio de Rentas de Sudáfrica.

15:10 -15:40 Discusión abierta
15:40 -16:00 Receso

Tema 1.3 La Centralización y Descentralización de la Planificación y de la Gestión

Moderador: Emigdio Cáceres, Presidente Ejecutivo del Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia.

16:00 -16:40 **Oradores:** Enrico Martino, Director de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Economía y Finanzas de Italia.

Deborah Nolan, Comisionada de la División de Grandes y Medianas Empresas del Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos de América.

16:40 -17:10 Discusión abierta:

MARTES, 22 DE MAYO

Mañana

Tema 2. Modelos de Relación de la Administración Tributaria Central con otras Instituciones Recaudatorias

Moderador: Francisco Fonseca, Director General de Tributación del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

09:00 - 09:40 **Orador:** Jorge Rachid, Secretario de Ingresos Federales de Brasil.

09:40 -09:50	Comentarista: Teresa Ter-Minassian, Directora del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional.
09:50 -10:20 10:20 -10:40	Discusión abierta: Receso
	Tema 2.1. Integración de la Administración de Impuestos Internos, de Aduanas y de la Contribución Social
	Moderador: Oscar Franco, Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia.
10:40 -11:20	Oradores: Mario Rosselló, Subdirector General de Planificación y Administración de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina. Laura Calderón, Superintendente Nacional Tributaria del Perú.
11:20 -11:50	Discusión abierta:
	Tema 2.2. Relación de la Administración Tributaria Central con otras Esferas de Gobierno
	Moderador: Carlos M. Carrasco, Director General del Servicio de Rentas Internas de Ecuador.
11:50 -12:30	Oradores: José Gregorio Vielma Mora, Superintendente de Administración Aduanera y Tributaria de Venezuela. Luis Pedroche y Rojo, Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España.
12:30 - 13:00	Discusión abierta
13:00 - 13:30	Productos de los Grupos de Trabajo del CIAT
	Moderador: Márcio Verdi, Director de Planificación Estratégica y Estudios, CIAT
	<ul style="list-style-type: none"> • Control del Planeamiento Tributario Internacional; • Promoción de la Ética en la Administración Tributaria - Fase II; y • Estadísticas Tributarias.

13:30 – 13:45 **Presentación de la SAT de Guatemala. Ley Antievasión: Un caso exitoso de retenciones de IVA.**

13:45 - 15:00 Almuerzo

Tarde

15:30 - 18:00 **Sesión Administrativa de la Asamblea General del CIAT**

MIÉRCOLES, 23 DE MAYO

DIA LIBRE

JUEVES, 24 DE MAYO

Mañana

Tema 3. El Cambio Estructural en las AATT Modernas y Gestión de RRHH.

Moderador: William Layne, Secretario Permanente de Finanzas de Barbados.

09:00 - 09:40 **Orador:** Hans van der Vlist, Comisionado adjunto de Impuestos y Aduanas de Países Bajos.

09:40 - 09:50 **Comentarista:** Deborah Nolan, Comisionada de la División de Grandes y Medianas Empresas del Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos de América.

09:50 -10:20 Discusión abierta

10:20 -10:50 Receso

Tema 3.1. Reclutamiento y Selección de Personal, Tendencias y Estrategias para la Capacitación de los Recursos Humanos

Moderador: Armando Sarmiento, Director Ejecutivo de Ingresos de Honduras.

10:50 -11:30 **Oradores:** Olivier Sivieude, Director de Recursos Humanos de la Dirección General de Impuestos de Francia.

María Raquel Ayala, Gerente de Investigación y Capacitación, CIAT.

11:30 -12:00 Discusión abierta

12:00 -13:30 Almuerzo

Tarde	Tema 3.2.	Mecanismos de Motivación, Reconocimiento y Promoción.
	Moderador:	Juan Hernández, Director General de Impuestos Internos de República Dominicana.
13:30 -14:10	Oradores:	María Joana Bento da Silva Santos, Subdirectora General de Impuestos de Portugal. Ina Yarde, Oficial Senior de Recursos Humanos de la Dirección de Rentas Internas de Trinidad y Tobago.
14:10 -14:30	Discusión abierta	
14:30 - 14:50	Receso	
	Tema 3.3	Responsabilidades y Compromisos en la Obtención de Resultados
	Moderador:	Yolanda Alvarez, Jefa de la Oficina Nacional de Administración Tributaria de Cuba.
14:50 - 15:30	Oradores:	Ricardo Escobar Calderón, Director del Servicio de Impuestos Internos de Chile. Bronislav Mikel, Director del Departamento de Gerencia y Economía de las Autoridades Financieras Territoriales de República Checa. (20´ cada uno)
15:30 -15:50	Discusión Abierta	(20´)
15:50 -16:20	Consideraciones finales	William V. Baker, Comisionado de la Agencia de Ingresos de Canadá
16:20 - 16:50	Clausura	

LISTA DE PARTICIPANTES

41ª. ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT

Bridgetown, Barbados
21 al 24 de mayo de 2007

LISTA DE PARTICIPANTES

ANTILLAS HOLANDESAS

Errol Mariano Goeloe

Director Tax Collector Office
Tax Inspectorate, Directie der Belastingen

Jamila Isenia

Deputy Head of Inspectorate of Taxes
Directie der Belastingen

Ivan Strick

Commissioner of Finance
Ministry of Finance

ARGENTINA

Horacio Castagnola

Director General - Dirección General Impositiva
Administración Federal de Ingresos Púb.

Mario Rosselló

Subdirector General de Planificación y
Administración
Administración Federal de Ingresos Públicos

Hugo González Cano (Invitado)

Profesor - Consultor Tributario CIAT
Universidad Buenos Aires

AUSTRALIA

Jennie Granger

Second Commissioner of Taxation
Australian Tax Office

BARBADOS

Ronald Bascombe

Permanent Secretary (ag) Special Assignment
Ministry of Finance

Joseph Best

Comptroller of Customs (Ag)
Customs and Excise Department

June Chandler

Senior Administrative Officer
Ministry of Finance

Frank Forde

Deputy Commissioner
Inland Revenue Department

William Layne

Permanent Secretary of Finance,
Government of Barbados

Anderson Padmore

Chief Management Accountant
Inland Revenue Department

Sabina Walcott-Denny

Commissioner of Inland Revenue
Ministry of Finance, Economic Affairs and Energy

Annette Weekes

Director, Value Added Tax
Ministry of Finance

Michael Howard

Professor of Economics
University of the West Indies,
Cave Hill Campus (Invitado)

BERMUDA

Michael Crichlow

Tax Commissioner
Ministry of Finance

BOLIVIA

Emigdio Cáceres Romero

Presidente Ejecutivo
Servicio de Impuestos Nacionales

Fanny Camacho de Dávila

Gerente Nacional de Recursos Humanos
Ministerio de Hacienda/Servicio de Impuestos
Nacionales

BRASIL

Aloísio Flavio Ferreira de Almeida

Asistente Técnico
Receita Federal do Brasil -RFB

María Rita Fonseca

Auditor Fiscal-Coordenadora Substituta de Gestao de pessoas
Secretaria da Receita Federal do Brasil

Mara Lucia Monteiro Vieira

Coordinadora-General de Planificación, Org. y Desarrollo Inst.
Secretaria da Receita Federal

Marcus Vinicius Pontes

Jefe de la Asesoría de Asuntos Internacionales
Receita Federal do Brasil

Jorge Antonio Deher Rachid

Secretario
Receita Federal do Brasil

André de Cesero (Invitado)

Superintendente de Administração Tributária
Serviço Federal de Processamento de Dados
SERPRO

CANADÁ**William V. Baker**

Commissioner and Chief Executive Officer
Canada Revenue Agency

Richard Dyson

Senior Program Officer
Canada Revenue Agency

Brian McCauley

Canada Revenue Agency (CRA)

Canada - APFF

Daniel Bourgeois
President-Director General
Association de Planification Fiscale et Financière,
APFF

CARICOM**Evelyn Wayne**

Deputy Programme Manager
Caribbean Community Secretariat

CARTAC**Debra Adams**

VAT Advisor
Caribbean Regional Technical Assistance Centre

CATA**Zahir Kaleem**

Executive Director
Commonwealth Association of Tax A.(CATA)

CHILE**Ricardo Escobar Calderón**

Director SII
Servicio de Impuestos Internos

Christian Alberto Hansen Cruz

Subdirector de Recursos Humanos
Servicio de Impuestos Internos

Gianni Marcello Lambertini Maldonado

Tesorero General de la República
Tesorería General de la República

CHINA - TAIPEI**Hsiu-Ling Sung**

Section Chief
Taxation Agency, Ministry of Finance in Taipei

Tzu-Hsin Wu

Division Chief
Taxation Agency, Ministry of Finance in Taipei

CIAT**Ayín de Sucre**

Coordinadora de Traducción de Documentos
Centro Interamericano de Administraciones
Tributarias

Claudino Pita

Secretario Ejecutivo
Centro Interamericano de Administraciones
Tributarias-CIAT

Francisco Javier Beiner Lavanderos

Gerente de Relaciones Institucionales
Centro Interamericano de Administraciones
Tributarias-CIAT

María Raquel Ayala Doval

Gerente de Investigación y Capacitación
Centro Interamericano de Administraciones
Tributarias-CIAT

Márcio Ferreira Verdi

Director de Operaciones
Centro Interamericano de Administraciones
Tributarias CIAT

Nelson Antonio Gutiérrez González

Director de Operaciones
Centro Interamericano de Administraciones
Tributarias

COSTA RICA**Francisco Fonseca Montero**

Director General de Tributación
Dirección General de Tributación, Ministerio de
Hacienda

Lourdes Phillips

Técnica Tributaria
Ministerio de Hacienda

Jenny Phillips Aguilar

Viceministra de Ingresos
Ministerio de Hacienda

Maribel Zúñiga Cambronero

Gerente de Control Interno y Relaciones Tributarias
Interinstitucionales
Dirección General de Tributación

CUBA**Yolanda Alvarez de la Torre**

Jefa de la Oficina Nacional de Administración
Tributaria
Oficina Nacional de Administración Tributaria

ECUADOR**Carlos M. Carrasco Vicuña**

Director General
Servicio de Rentas Internas

José Luis Espinoza Abad

Director Nacional Administrativo
Servicio de Rentas Internas

Byron Patricio Vásconez Vásconez

Director de Planificación y Estudios
Servicio de Rentas Internas

COMISIÓN EUROPEA**Donato Raponi**

Head of Tax Administration
European Commission, Administrative Cooperation
and Fight against Fiscal Fraud

ESPAÑA**Carmen Alcalá Sacristán**

Directora de la Escuela De Hacienda Pública
Instituto de Estudios Fiscales

Fernando Díaz Yubero

Director del Departamento de Planificación
Organizacional y Relaciones Institucionales
Agencia Estatal de Administración Tributaria

Angeles Fernández Pérez

Directora Eurosocial Fiscalidad
Instituto de Estudios Fiscales-Eurosocial
Fiscalidad

Marta Guelbenzu Robles

Directora del Gabinete del Director General-AEAT
Agencia Estatal de Administración Tributaria AEAT

José María Guillén Mariscal

Jefe de la Misión Española ante el CIAT
Agencia Estatal de Administración Tributaria

Carlos Herrera Álvarez

Jefe de la Unidad de Coordinación de Relaciones
Internacionales
Agencia Estatal de Administración Tributaria

Luis Pedroche y Rojo

Director General
Agencia Estatal de Administración Tributaria

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**Elvin T. Hedgpeth**

Deputy Director International Programs
Internal Revenue Service

Deborah M. Nolan

Commissioner, Large and Mid-Size Business
Division
Internal Revenue Service

Raul Pertierra

Assistant Revenue Service Representative
Internal Revenue Service

Francia**Marc Pierre Amouroux**

Jefe de la Misión Francesa ante el CIAT
Dirección General de Impuestos de Francia

Christian Boulais

Tax Expert
Direction Générale des Impôts

Josiane Lanteri

Head of International Cooperation Department
Direction Générale des Impôts

Christine Nairaud

Head of International Cooperation Department
Direction Générale des Impôts

Olivier Sivieude

Deputy Director Human Resources
Direction Générale des Impôts

GUATEMALA**Alejandro José Campos Portillo**

Gerente General de Gestión de Recursos
Superintendencia de Administración Tributaria SAT

Ricardo Carrillo Marroquin

Consultor Despacho Superior SAT

Luis Felipe Hernández González

Intendente de Asuntos Jurídicos
Superintendencia de Administración Tributaria

Juan Miguel Irías Girón

Subgerente Financiero
Superintendencia de Administración Tributaria

Víctor López Zaldaña

Director
Superintendencia de Administración Tributaria, SAT

Abelardo Medina Bermejo

Subgerente de Planificación y Desarrollo
Institucional
Superintendencia de Administración Tributaria

Juan Pablo Ortiz Meyer

Secretario General
Superintendencia de Administración Tributaria SAT

Carolina Roca

Superintendente de Administración Tributaria
Superintendencia de Administración Tributaria

HAITÍ**Kelly André**

Chef de Service Contetieux Fiscal
Direction Générale des Impôts

Gabriel Augustin

Directeur Direction Departamentale des Impôts de
Fort Liberté
Direction Générale des Impôts

Jean Frantz Richard

Directeur General
Dirección Générale des Impôts

Jean-Baptiste Télémaque

Coordonnateur pres la Direction Générale
Direction Générale des Impôts

HOMENAJEADOS**Clive Nicholas**

Director General Ratirado

HONDURAS**Armando José Sarmiento Ney**

Director Ejecutivo de Ingresos
Dirección Ejecutiva de Ingresos

Dali Bouzora

Director Research & Information
International Bureau of Fiscal Documentation

IMF**Paulo Sérgio Dos Santos**

Senior Economist
Fiscal Affairs Department, IMF

Victoria Perry

Division Chief Revenue Administration 2
Fiscal Affairs Department -IMF

Carlos Silvani

Assistant Director, Fiscal Affairs
International Monetary Fund-IMF

Teresa Ter-Minassian

Director of Fiscal Affairs Department
International Monetary Fund

INDIA**Arbind Modi**

Joint Secretary (Tax Policy and Legislation-II)
Ministry of Finance, Department of Revenue

Kameswari Subramanian

Joint Secretary (customs)
Ministry of Finance, Department of Revenue

IOTA

Marek Welencyk
Executive Secretary
Intra-European Organization of Tax Administrations

IRLANDA

Frank Daly
Chairman, Revenue Ireland
Revenue Commissioners

ITALIA

Luisa Perrotti
Head of Unit II - International Relations Office
Ministry of Economy and Finance

JAMAICA

Vinette Keene
Director General for Tax Administration
Revenue Service

Gay Camille Mitchell
Commissioner
Tax Administration, Revenue Service

JAPÓN

Katsuyasu Suzuki
Deputy Commissioner Large Enterprise
Examination & Criminal Investigation
National Tax Agency

KENIA

Adhan Hassan Haji
Deputy Commissioner
Kenya Revenue Authority

Joseline Ogai
Ag. Senior Deputy Commissioner
Kenya Revenue Authority

Michael Gitau Waweru
Commissioner General
Kenya Revenue Authority

LETONIA

Marina Basko
Director of Strategic Development Department
State Revenue Service

Nelija Jezdakova

First Deputy Director General, Head of
National Tax Board

Ugis Muskovs

Director of Vidzene Regional Office
State Revenue Service

MÉXICO

Luis Roberto Patrón Arregui
Administrador General de Innovación y Calidad
Servicio de Administración Tributaria SAT

José María Zubiría Maqueo
ex Jefe del Servicio de Administración Tributaria
Servicio de Administración Tributaria SAT

MARRUECOS

Mohamed Salahdin Chorfi
Head of Tax Assessment Unit II Regional T.A.
Marrakech
Moroccan General Tax Administration

Mohamed Sbai
Head of Human Resources Department
Moroccan General Tax Administration

PAÍSES BAJOS

Linda Ruseler
International affairs team NTCA
Ministry of Finance, Directorate-General for the Tax
& Customs Administration

Hans van der Vlist
Deputy Commissioner
Tax & Customs Administration

PANAMA

Carlos Rognoni
Sub-director Gral de Ingresos
Dirección General de Ingresos, Ministerio de
Economía y Finanzas

Paraguay

Juan Francisco Olmedo Florentín
Director General de Recaudación
Dirección General de Recaudación

Andreas Neufeld Toews
Viceministro de Tributación
Subsecretaría de Estado de Tributación

Maria Gloria Páez Gueyraud

Viceministra de Tributación
Subsecretaría de Estado de Tributación, Ministerio
de Hacienda

Mirtha Graciela Peralta de Camp

Jefe de Departamento Administrativo y Financiero
Subsecretaría de Estado de Tributación, Ministerio
de Hacienda

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**Alejandro Enrique Esis Urdaneta**

Gerente de Recursos Humanos
Servicio Nacional Integrado de Administración
Aduanera y Tributaria-SENIAT

Wilmer Alexander Moreno Diaz

Asistente del Superintendente
Servicio Nacional Integrado de Administración
Aduanera y Tributaria-SENIAT

José Gregorio Vielma Mora

Superintendente
Servicio Nacional Integrado de Administración
Aduanera y Tributaria-SENIAT

REPÚBLICA CHECA**Bronislav Mikel**

Director of Management and Economy of the
Territorial Financial Authorities
Ministry of Finance

Emil Vojta

Head of Taxpayer Services Unit
Ministry of Finance - Central Financial and Tax
Directorate

REPÚBLICA DE KOREA**Sungpal Kang**

Deputy Director
National Tax Service

Jeonhwan Lee

Director
National Tax Service

REPÚBLICA DOMINICANA**Soraya Elizabeth Nivar Senra**

Subdirectora de Recaudación
Dirección General de Impuestos Internos

Nieves Vargas Collado

Directora. Depto. Cooperación Internacional
Dirección General de Impuestos Internos

Fernando Peña Ávila

Encargado Depto Educación Tributaria
Dirección General de Impuestos Internos

REPÚBLICA POPULAR DE CHINA**Xu Huang**

Deputy Director General, Personnel Department
State Administration of Taxation SAT

Yamin Li

Deputy Director General, Investigation Department
State Administration of Taxation (SAT)

Hailin Lu

Deputy Director-general
State Administration of Taxation, China

Yan Xiong

Interpreter, SAT International Taxation Department
State Administration of Taxation SAT

PERÚ**Víctor Teodoro Torres Cuzcano**

Profesional
Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria -SUNAT

PORTUGAL**Leonor Duarte**

Directora de Serviço
Direcção de Serviços

Angela Santos

Chefe de Divisão
Direcção Geral dos Impostos

Maria Joana Santos

Subdirectora Geral
Direcção Geral dos Impostos

SANTA LUCÍA**James Charles**

Comptroller of Inland Revenue
Inland Revenue Department

SLOVAK REPUBLIC**Igor Sulaj**

Director General
Tax Directorate of the Slovak Republic

Eva Takáčová

Headr of International Department
Tax Directorate of the Slovak Republic

SUDÁFRICA**Mandisa Mokwena**

GM - Compliance Risk
South African Revenue Service-SARS

Lincoln Marais

Manager:International Cooperation &
Development

Telita Snyckers

Head Practitioners Unit
South African Revenue Service

SURINAM**Henk Cotino**

Senior Official
Directorate of Taxes

Roberto X.A. Laing

Collector of Direct Taxes
Directorate of Taxes

Ruben J. Mendonca

Inspector of Customs
Directorate of Taxes

Urmia Silvana Samuels-Van Engel

Substitute Tax Collector
Tax Office (Indirect Tax)

Joan Veldhuizen

Deputy Inspector
Directoraat der Belastingen

TRINIDAD & TOBAGO**Merlin Sergeant**

Chairman
Chairman, Board of Inland Revenue

Ina Yarde

Senior Human Resource Officer
Inland Revenue Division, Ministry of Finance

Haseena Ali

Consultant

UNITED NATIONS**Michael Lennard**

Chief, International Tax Cooperation and Trade
Section
United Nation

URUGUAY**Nelson Hernández**

Director General
Dirección General Impositiva

Alvaro Romano

Coordinador de la Asesoría Tributaria
Dirección General Impositiva