



43a. Asamblea General del CIAT

Una Visión Moderna de la Administración Tributaria



Santo Domingo, República Dominicana
20 al 23 de abril, 2009



**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Dirección General de Impuestos Internos**

43^a ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT



**UNA VISIÓN MODERNA DE LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

**Santo Domingo, República Dominicana
20 al 23 de abril, 2009**



Copyright ©2009
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Secretaria 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
ISBN 978-9962-647-30-0

Publicado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

ÍNDICE

<u>Presentación del CIAT</u>	ix
Sesión Inaugural	
<u>Palabras del Director General, Dirección General de Impuestos Internos, Sr. Juan Hernández Batista</u>	xv
<u>Discurso de Bienvenida del Secretario Ejecutivo del CIAT, Dr. Claudino Pita</u>	xxi
CONFERENCIA INAUGURAL	
<u>Una Visión Moderna de la Administración Tributaria en el Actual Contexto Económico y Social, Parthasarathi Shome, Economista Jefe, Servicio de Ingresos y Aduanas (Reino Unido)</u>	3
TEMA 1 LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	
<i>Ponencia</i>	
<u>Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones al Servicio de las Administraciones Tributarias, Juan Hernández Batista, Director General, Dirección General de Impuestos Internos (República Dominicana)</u>	37
<i>Casos prácticos</i>	
TEMA 1.1 <u>La Planificación Estratégica de las TICs: Dilemas que Plantea el Entorno Actual, Eduardo Poggi, Asesor en Tecnología de Información, Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)</u>	61
TEMA 1.1 <u>La Planificación estratégica de las TICs: Dilemas que Plantea el Entorno Actual, Raúl Zambrano, Gerente de Asistencia Técnica (CIAT)</u>	89

Índice

TEMA 1.2	<u>La Potenciación de las Actividades de Control Masivo (Declaración y Pago), Intikhab Shaik, Director de Estrategias de Modernización y Diseño, Servicio de Ingresos (Sudáfrica)</u>	113
TEMA 1.2	<u>La Potenciación de las Actividades de Control Masivo (Declaración y Pago), Manuel Velarde Dellepiane, Superintendente Nacional, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú)</u>	133
TEMA 1.3	<u>La Potenciación de los Servicios al Contribuyente, Néstor Díaz Saavedra, Director General, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia)</u>	153
TEMA 1.3	<u>La Potenciación de los Servicios al Contribuyente, Ricardo Escobar Calderón, Director, Servicio de Impuestos Internos (Chile)</u>	171
TEMA 2	ESTRATEGIAS PARA PROMOVER EL CUMPLIMIENTO, EL "BENEFICIO SUBJETIVO" EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	
<i>Ponencia</i>		
TEMA 2	<u>Estrategías para Promover el Cumplimiento, el "Beneficio Subjetivo" en las Administraciones Tributarias, José Antonio Pereira, Director General de Impuestos (Portugal)</u>	189
<i>Casos prácticos</i>		
TEMA 2.1	<u>Criterios de Orientación de la Fiscalización con Base en el Comportamiento de los Contribuyentes, Marian Bette, Departamento de Asuntos Internacionales, Administración Tributaria y Aduanera (Países Bajos)</u>	203
TEMA 2.1	<u>Criterios de Orientación de la Fiscalización con Base en el Comportamiento de los Contribuyentes, Lyse Ricard, Comisionada Asistente, Oficina de Programas de Cumplimiento, Agencia de Ingresos (Canadá)</u>	227

TEMA 2.2	<u>Mecanismos de Incentivos y Facilitación del Cumplimiento con Base en el Comportamiento de los Contribuyentes, Frank Ng, Comisionado de Grandes y Medianas Empresas, Servicio de Ingresos Internos (Estados Unidos)</u>	249
TEMA 2.2	<u>Mecanismos de Incentivos y Facilitación del Cumplimiento con Base en el Comportamiento de los Contribuyentes, Francisco Fonseca, Dirección General de Tributación, Director General de Tributación (Costa Rica)</u>	269
TEMA 2.2	<u>Mecanismos de Incentivos y Facilitación del Cumplimiento con Base en el Comportamiento de los Contribuyentes, John Karimi Njiraini, Comisionado de Impuestos Internos, Oficina de Grandes Contribuyentes, Autoridad de Ingresos (Kenia)</u>	281
TEMA 3	ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	
<i>Ponencia</i>		
TEMA 3	<u>Estrategias e Instrumentos para el Mejoramiento de la Gestión en las Administraciones Tributarias, Marcelo Lettieri Siqueira, Auditor Fiscal, Secretaría de Ingresos Federales (Brasil)</u>	293
<i>Casos prácticos</i>		
TEMA 3.1	<u>Control y Diálogo de Gestión en la DGFI, Hacia un Dispositivo Unificado de Dirección del Desempeño y de Medición de la Actividad de la Administración Tributaria, Bruno Soulie, Subdirector de Desempeño y Control de Gestión, Dirección General de Finanzas e Ingresos Públicos (Francia)</u>	323
TEMA 3.1	<u>La Planificación Estratégica en la Administración Tributaria. La Experiencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, Fernando Díaz Yubero, Director de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales, Agencia Estatal de Administración Tributaria (España)</u>	337

Índice

TEMA 3.1	<u>El Control de Gestión y los Indicadores para la Medición del Desempeño de las Administraciones Tributarias, Alfredo Gutiérrez Ortiz-Mena, Jefe del Servicio de Administración Tributaria (México)</u>	359
TEMA 3.2	<u>Aspectos Claves para el Éxito de la Capacitación Virtual: Herramientas Informáticas, Contenidos, Tutores y Administración la Estrategia del CIAT, María Raquel Ayala Doval, Directora de Estudios Tributarios (CIAT)</u>	379
TEMA 3.3	<u>Las Herramientas Tecnológicas en la Gestión Financiera y Presupuestaria para la Oportuna y Efectiva Rendición de Cuentas, Enrico Martino, Director de Relaciones Internacionales, Departamento de Finanzas, Ministerio de Economía y Finanzas (Italia)</u>	403
TEMA 3.3	<u>Las Herramientas Tecnológicas en la Gestión Financiera y Presupuestaria para la Oportuna y Efectiva Rendición de Cuentas, Rudy Villeda, Superintendente de Administración Tributaria (Guatemala)</u>	419
Sesión de Clausura		
	<u>Consideraciones Finales, Sr. Paulo Sérgio Dos Santos, Consultor Especialista en Administración Tributaria y ex Director de Cooperación Técnica del CIAT</u>	445
	<u>Programa Diario de Actividades</u>	457
	<u>Lista de Participantes</u>	465

PRESENTACIÓN DEL CIAT

Secretaría Ejecutiva

Secretario Ejecutivo	Claudino Pita
Director de Operaciones	Márcio Verdi
Directora de Estudios Tributarios	María Raquel Ayala
Gerente de Relaciones Institucionales	Francisco J. Beiner
Gerente de Asistencia Técnica	Raúl Zambrano
Gerente de Investigación Tributaria	Miguel Pecho
Especialista de Asistencia Técnica	Socorro Velázquez
Especialista de la Gerencia de Investigaciones	Gonzalo Arias

MISIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA

Jefe de Misión Francesa ante el CIAT	Angel Gonzalez
---	----------------

CoordinaCIONES

Administración Interna	Rita L. Solís
Capacitación Tributaria	Maureen Pérez
Contabilidad y Finanzas	Xiomara Tejada
Control de Gestión	Julia Fontaine
Información y Publicaciones	Neila Jaén
Informática	Tomás Torres
Oficina del Secretario Ejecutivo	Mónica Alonso
Traducción e Intepretación	Ayín Sucre
Jefa del Servicio de Biblioteca	Elizabeth Rodríguez



Sede de la Secretaria Ejecutiva del CIAT, en la República de Panamá.

REPRESENTANTES Y CORRESPONSALES DEL CIAT

País	Representante	Corresponsal
Antillas Holandesas	Julian Lopez Ramirez	Yut-Ha Natalie Sint Hill
Argentina	Ricardo Echegaray	Carlos Sánchez
Aruba	Ritza Hernandez	Anita ten Hove
Barbados	William Layne	
Bermuda	Michael Crichlow	Michael Crichlow
Bolivia	Marlene Daniza Ardaya V.	Ximena Michel Herrera
Brasil	Lina Vieira	Alberto Amadei
Canadá	William Baker	Richard Dyson
Chile	Ricardo Escobar	Enrique Rojas
Colombia	Néstor Díaz Saavedra	Edgar Peña
Costa Rica	Francisco Fonseca	Maribel Zúñiga C.
Cuba	Yolanda Alvarez de la Torre	Armando Lopetegui M.
Ecuador	Carlos Carrasco Vicuña	Byron Vásconez
El Salvador	Mariano Bonilla	José Noé Cerón
España	Luis Pedroche y Rojo	Fernando Díaz Yubero
Estados Unidos	Linda E. Stiff	Raúl Pertierra
Francia	Philippe Parini	Josiane Lanteri
Guatemala	Rudy Villeda	Manfredo Chocano
Haití	Jean Frantz Richard	Jean B. Télémaque
Honduras	Armando Sarmiento	Dinia Granados
India	P. V. Bhide	Arbind Modi
Italia	Fabrizia Lapecorella	Luisa Perrotti
Jamaica	Viralee Latibeaudiere	Meris Haughton
Kenia	Michael G. Waweru	John Karimi Njiraini
México	Alfredo Gutiérrez	Roberto López Vides
Nicaragua	Walter Porras	Elías Álvarez M.
Países Bajos	Maarten Ruys	Marian Bette
Panamá	Pedro Luis Prados Villar	Michelle Palomo
Paraguay	Jerônimo Bellassai.	Astrid Weiler
Perú	Manuel Velarde	Carmen Amezcuita
Portugal	José Antonio Pereira	Ma. Angelina da Silva
Rep. Bolivariana de Venezuela	Carlos David Cabello	Esther Madrid
República Checa	Jan Knizek	Bronislav Mikel
República Dominicana	Juan Hernández Batista	Nieves Vargas Collado
Sudáfrica	Pravin Gordhan	Varsha Singh
Surinam	Roy May	Ronny Asabina
Trinidad & Tobago	Deokie Hosein	
Uruguay	Nelson Hernández	Margarita Faral

SESIÓN INAUGURAL

**PALABRAS DEL DIRECTOR GENERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS
Sr. Juan Hernández Batista**



Sr. Juan Hernández Batista

Sr. William Baker,
Presidente del Consejo del Centro Interamericano
de Administraciones Tributarias (CIAT)
Sr. Claudino Pita,
Secretario Ejecutivo del CIAT
Sr. Vicente Bengoa Albizu,
Ministro de Hacienda
Sr. Miguel Cocco,
Director General de Aduanas
Honorables Miembros del Consejo Directivo del
CIAT

Queridos Colegas:

En nombre de la Administración Tributaria de República Dominicana, le damos la más cordial bienvenida a esta ciudad de Santo Domingo, primada de América.

Hace ya 12 años que se celebró en esta misma ciudad de Santo Domingo la 30ava Asamblea del CIAT en la cual se aprobaron los Documentos de Santo Domingo que establecieron los **Atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz Administración Tributaria**.

Estos atributos que establecen la importancia de Garantizar: **Primero**, la integridad e imparcialidad de una Administración Tributaria; **Segundo**, la continuidad de la Administración Tributaria adecuada y; **Tercero**, la Confianza de los Contribuyentes, enumeran los principios fundamentales que aún constituyen la guía de las Administraciones Tributarias que pretenden considerarse eficientes, eficaces, modernas y profesionales.

Este evento que inicia hoy con título de "**Una Visión moderna de la Administración Tributaria**", se lleva cabo cuando estamos en presencia de una gran crisis mundial, que si bien es cierto no es el objeto central de este seminario, tampoco podemos ignorarla, en razón de las repercusiones tan adversas y profundas que la misma está teniendo sobre nuestros países y nuestras poblaciones.

En apenas meses, el mundo ha visto ocurrir hechos que pocos pensaron

podrían ocurrir. Podría decirse que a la imaginación financiera se les toleró llegar muy lejos en su participación en los mercados de bienes y servicios, por lo que no sería osado de mi parte afirmar que la presencia de los reguladores lució encontrarse en un período sabático.

Todavía nos cuesta asimilar la celeridad con la que un problema que se originó en un sector de la economía norteamericana, se ha extendido a todo el mundo como consecuencia del proceso de globalización que vivimos.

El mundo ha visto cómo hemos pasado de una crisis financiera a una crisis económica. Hasta hace poco tiempo, la discusión se concentraba en evaluar si la crisis del mundo financiero se trasladaría al mundo de lo real. Pues bien, en la actualidad los pronósticos de los principales organismos multilaterales de financiamiento cada día revisan hacia la baja sus proyecciones de la economía mundial. Todo parece indicar que la recesión en las principales economías del mundo estará presente al menos durante todo el 2009.

El mercado crediticio se ha endurecido dada la acumulación de activos llamados tóxicos, la renuencia de los bancos a prestar y la incertidumbre prevaleciente entre los propios inversionistas, a lo cual se agrega el fortalecimiento de la normativa prudencial, con lo cual las posibilidades de acceso al crédito se hacen cada día más difíciles, afectando de esa forma las actividades productivas.

Dichas restricciones crediticias afectan la inversión y el consumo, lo que unido a la pérdida de riquezas por la caída en el precio de los activos, se traduce en menores niveles de ingreso de la población. El mercado laboral también está afectado, por lo que el nivel de desempleo en nuestras sociedades es cada día mayor.

En este contexto, debemos crear conciencia de que el primer paso para el tratamiento efectivo de una crisis es su diagnóstico a tiempo y su reconocimiento, lo cual no debe identificarse jamás con pesimismo. Al contrario, reconocer su existencia y actuar en consecuencia es una actitud de verdadero optimismo, y un acto de fe en la capacidad propia para superar las dificultades, cualesquiera que fuesen. La actitud con que afrontemos la crisis, su tratamiento y la confianza que tengamos es lo único que puede garantizarnos el éxito, es algo así como creer en la audacia de la esperanza, como diría el Presidente Barack Obama en sus reflexiones sobre cómo restaurar el sueño norteamericano.

Pienso que la economía mundial se encamina hacia un reordenamiento profundo, que podría culminar con una nueva forma de globalización; con una nueva definición del rol del mercado; y con el fortalecimiento del rol

regulador del Estado. Todo lo anterior requerirá de mucho valor para adoptar las decisiones de lugar, sobre todo porque será indispensable la presencia de nuevos parámetros morales y éticos, pues los que han prevalecido hasta el presente son en gran medida responsables de la actual crisis.

En nuestra calidad de reguladores y fiscalizadores de la Administración Tributaria son muchas las lecciones que podemos aprender, pero mayores serán los desafíos y responsabilidades que deberemos afrontar. La crisis actual nos brinda un buen momento para la reflexión de temas que en época de bienestar podemos darnos el lujo de soslayar.

Es un buen momento para reflexionar en torno a la composición más adecuada para nuestras economías de los ingresos tributarios que originan los impuestos internos; es decir, cuál es el balance más saludable entre impuestos al consumo, a los ingresos o al patrimonio; sobre el impacto real de las exenciones y las reducciones impositivas como mecanismos para fomentar la inversión o el gasto privado.

Es un buen momento para reflexionar sobre los paraísos fiscales y su impacto en la transparencia, por lo cual nos satisface que en la reciente declaración del **G-20**, este último tema haya sido discutido.

En ese sentido, es estimulante ver cómo ya ningún país o jurisdicción figura en estos momentos en la llamada lista negra, que prevé sanciones para los estados que figuren en ellas, pues todos los países que figuraban como paraísos fiscales han acordado colaborar con la OCDE. De este modo, los 84 estados sospechosos han pasado ahora a una lista gris, pendientes de que se confirme su nivel de cooperación y transparencia fiscal.

El otro tema de importancia abordado por el G-20 es el relativo al fin de la época del secreto bancario, o si se quiere de otra forma, el principio del fin del secreto bancario, avanzado por el primer ministro británico Gordon Brown en la rueda de prensa posterior a la cumbre. Sin lugar a dudas, que este será un tema de grandes discusiones en las administraciones tributarias de todos los países. En el fondo, de lo que se trata es de conciliar la necesidad de estimular la creación de ahorros y riqueza, con la transparencia que debe ser exigible a cualquier ente económico y a los propios estados.

En estos momentos de crisis es más clara la importancia de disponer de una sociedad con instituciones fuertes y transparentes como condición necesaria para alcanzar y mantener el desarrollo.

Sin lugar a dudas que para los países pequeños, como es el caso de República Dominicana, la situación se torna más difícil y compleja que la de aquellos países que originaron la actual crisis.

De ahí nuestra responsabilidad como administrador tributario de garantizar el mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, obtener el mayor rendimiento de los tributos existentes y aplicar las sanciones de lugar en los casos que se ameriten, pues es la única forma que tiene el Estado de contar con los recursos mínimos para cubrir sus obligaciones, contribuir a que no haya competencia desleal entre los agentes económicos por motivos tributarios y evitar erosionar la situación de los sectores de menores ingresos de la población.

En estos momentos el objetivo estratégico del CIAT que refiere "Estimular la cooperación entre los países miembros para combatir la evasión y la elusión y toda otra forma de incumplimiento de las obligaciones tributarias" adquiere mayor importancia. De modo que, ahora más que nunca resulta oportuno potenciar este invaluable mecanismo que nos provee el CIAT para intercambiar impresiones, experiencias y preocupaciones entre organizaciones con los mismos desafíos.

Queridos amigos, en esta 43ava Asamblea del CIAT trataremos sobre "**Una Visión Moderna de la Administración Tributaria**" y para hablar de una visión moderna hay que tratar inevitablemente el tema del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones como un elemento determinante para facilitar el cumplimiento voluntario, reducir los costos de recaudación, reducir los costos de cumplimiento para parte de los contribuyentes, pero además, y es un elemento que deseo resaltar, para que la gestión de las administraciones tributarias pueda ser mostrada a los ciudadanos de manera más oportuna y transparente.

En el Plan Estratégico del CIAT, dentro de la Dirección Estratégica N° 5: Promover el desarrollo de aspectos claves para el fortalecimiento de las administraciones tributarias, la Iniciativa Estratégica N° 5A, expresa, la voluntad del CIAT de: Identificar y promover el uso de tecnologías de la información y de la comunicación para el desarrollo de las funciones de las administraciones tributarias de los países miembros.

Asimismo, en las Consideraciones Ambientales del CIAT para el período 2007 - 2010 para el logro de sus objetivos, que forman parte del Plan Estratégico, se enumeran dos elementos que refieren la importancia de las tecnologías de la información y comunicación en las administraciones tributarias, señalando que debe tomarse en cuenta:

El impacto de la globalización y del avance de las tecnologías de la información y comunicación en los sistemas económicos y sus consecuencias sobre la legislación y administración tributaria; y el impacto de la evolución tecnológica sobre las administraciones tributarias de los países miembros;

De manera que, la importancia del tema de las tecnologías de la información y comunicación para lograr administraciones tributarias cada vez más modernas y capaces de responder a los requerimientos de una sociedad que exige cada vez mas de sus instituciones, es incuestionable.

Esperamos que el tema que trataremos en esta 43ava Asamblea resulte un espacio idóneo para encontrar respuestas que sirvan para hacer de nuestras administraciones mejores instituciones.

Finalmente, deseo reiterarles nuestra más cordial bienvenida.

Para nosotros es un verdadero placer, recibirlos junto a sus acompañantes, con el deseo de que puedan aprovechar su estadía para conocer parte de nuestro país; caracterizado por su historia, por sus bellas playas pobladas de palmeras, su música contagiosa y; su mayor valor: su gente, fundamentalmente, hospitalaria e indiscutiblemente alegre.

Muchas gracias.

Sr. Juan Hernández Batista

Director General

Dirección General de Impuestos Internos

**DISCURSO DE BIENVENIDA DEL
SECRETARIO EJECUTIVO DEL CIAT
Dr. Claudino Pita**



Dr. Claudino Pita

Sr. Vicente Bengoa Albizu, Secretario de Hacienda de Rep. Dominicana, Sr. William Baker, Presidente del Consejo Directivo del CIAT, Sr. Juan Hernández, Director General de Impuestos Internos de República Dominicana, demás Representantes y funcionarios integrantes de las delegaciones de países miembros del CIAT, de organismos internacionales y de otras administraciones tributarias de países amigos que nos acompañan, en primer lugar queremos agradecer a todos su gentil presencia, y darles nuestra muy cordial bienvenida a esta Asamblea General del CIAT.

Deseamos muy particularmente agradecer a las autoridades de República Dominicana por acogernos una vez más en este bello y fraternal país, y también a todos los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Internos, que bajo el inteligente y positivo liderazgo de su Director General, Juan Hernández, aportaron su esfuerzo para organizar y posibilitar la realización de este evento.

La República Dominicana tiene un especial significado en la vida de nuestro Centro. Más allá del soporte permanente prestado a las actividades del CIAT y de la muy destacada y valiosa participación de los funcionarios de su administración tributaria en esas actividades la Asamblea General aquí celebrada en el año 1996 representa un hito destacable en la vida del CIAT y sus países miembros.

La carta documento sobre "**Atributos mínimos para una sana y eficaz Administración Tributaria**", aprobada y firmada en aquella oportunidad, constituye una guía para impulsar en nuestras organizaciones valores tan importantes como la ética, la transparencia, y el espíritu de servicio a nuestras sociedades.

El tema central cuyo tratamiento hoy comenzamos "**Una Visión Moderna de la Administración Tributaria**", será analizado desde tres vertientes:

En primer lugar, el rol y utilización de las Tecnologías de la información y de las comunicaciones por la Administración Tributaria, que le permiten desarrollar sus acciones con un mayor nivel de eficacia y eficiencia.

Por otro lado, un tema recurrente en nuestras reuniones, la estrategia de promoción del cumplimiento voluntario pero con un enfoque que incorpora un nuevo elemento: La aplicación del "beneficio subjetivo".

Por último, analizaremos las estrategias e instrumentos y la utilización de la tecnología no sólo para facilitar el manejo financiero y presupuestal, sino principalmente para dotarlo de una total transparencia que garantice una rendición de cuentas permanente.

Una preocupación que entendemos no podemos dejar de mencionar, y a la que seguramente se hará alusión reiteradamente durante nuestras deliberaciones, es la situación económica en el actual contexto mundial y su impacto sobre las finanzas públicas y las administraciones tributarias, la cual nos coloca en un escenario reconocidamente incerto.

Los riesgos que emanan de la actual situación pueden variar de país a país en su naturaleza e intensidad, sin embargo de una u otra forma todos seremos afectados lo que hace imperativo encontrar estructuras de cooperación y coordinar políticas, que den oportunidad para desarrollar un orden económico más estable y justo. Entre esos riesgos cabe destacar la recesión y el consecuente desempleo que, además del deterioro social, puede alentar el regreso al proteccionismo.

En estos momentos, el liderazgo en la búsqueda de soluciones globales lo viene ejerciendo el **G-20** que acaba de realizar su reunión cumbre en Londres el pasado 2 de abril. Este Grupo está conformado por 19 países y la UE y no participan en él más de 170 países, no obstante puede entenderse que posee una cierta representatividad norte-sur que legitimaría sus propuestas y acciones.

Entre las consideraciones que se recogen en el "Plan Global para la recuperación y Reforma" aprobado por el G-20, se reconoce la necesidad de fortalecer la supervisión y regulación financiera cuyas fallas, señaló el G-20, fueron las causas fundamentales de la crisis.

Tal vez, el exacerbado entusiasmo neoliberal por la desregulación del sistema financiero iniciado ya hace bastante tiempo, no midió debidamente sus consecuencias, y olvidó que el principal artífice de esa escuela, Adam Smith, fue profesor de moral antes de que se convirtiera en el célebre economista. Permítanme aquí recordar una breve anécdota personal que puede ilustrar estas consideraciones.

Años atrás, cuando comenzaba el furor de la desregulación y la creación de los derivados y otros sofisticados y opacos productos financieros, un amigo que era Director Jurídico de un importante banco, me comentó que acababa

de participar en la reunión de Directorio, en la que el vice-Presidente Ejecutivo presentó el que sería un novedoso producto financiero a ofrecer a sus clientes, luego de lo cual le preguntó a mi amigo que le parecía. Mi amigo simplemente le respondió "eso no es un nuevo producto, está desde hace mucho tiempo en el Código Penal y se llama ESTAFA".

Entre las consideraciones que también se incorporaron al mencionado Plan del G-20, las relativas a restaurar el crecimiento y el empleo a través de la expansión fiscal serían las que presentan un vínculo más inmediato con las finanzas públicas.

Una iniciativa destacable por su importancia en ese Plan, relacionada con aquella propuesta expansionista, es la de promover el fortalecimiento de las instituciones financieras globales, dotándolas de recursos adicionales para apoyar el crecimiento en países emergentes y en desarrollo, ayudándolos a financiar políticas de gasto anticíclicas, recapitalizar los bancos, emprender obras de infraestructura, financiar el comercio, apoyar la balanza de pagos, rodar la deuda, y desarrollar políticas de apoyo social.

Parecería que la estrategia en lo fiscal tiende a revivir algunas ideas Keynesianas, en el sentido de que muchas de las propuestas, y en especial cuando las preocupaciones se centran en contener el desempleo, pretenden actuar sobre la demanda agregada con base en dos pilares: el **primero**, una política de gastos expansionista; el **segundo**, el impacto de esa política sobre las expectativas de los agentes económico, favoreciendo una visión de recuperación estimulante de la inversión privada.

No cabe duda que la política fiscal puede apoyar la recuperación económica a través de una variedad de instrumentos, como los estímulos directos y los estabilizadores automáticos. Si bien ese apoyo es fundamental para impulsar la demanda agregada y limitar el impacto de la crisis financiera sobre la economía real, es necesario advertir que el manejo inadecuado de aquellos instrumentos, puede llegar a comprometer seriamente la sustentabilidad de las finanzas públicas.

Como se indica en una nota del FMI sobre una reunión del G-20, casi la mitad de los países de ese Grupo anunciaron importantes recortes en los impuestos personales sobre la renta, mientras que alrededor de un tercio anunció reducciones en los impuestos indirectos. Al mismo tiempo, aproximadamente la mitad también planea reducir los impuestos sobre la renta de las sociedades. Tres cuartas partes anunciaron planes para aumentar el gasto en infraestructura, en gran medida de las redes de transporte.

De todos modos, es bueno estar concientes de que si no se encuentra una solución global, cualquiera ella sea, el mundo puede entrar en un periodo de

turbulencia y confrontación de políticas, siendo importante tomar en cuenta lo que alguna vez señalara Paul Krugman, a veces, "los cambios necesarios son obstaculizados por doctrinas dogmáticas de una ortodoxia obsoleta".

Como corolario para los administradores tributarios, la noticia sí que constituye un verdadero desafío: enfrentar la reducción de las bases de los impuestos en razón de medidas discrecionales o de la recesión y, al mismo tiempo, generar recursos que sustenten el financiamiento de la expansión del gasto y el servicio de una deuda creciente.

Por otra parte, aun cuando las administraciones tributarias se vean libres de presumibles recortes presupuestarios, el hecho de que varias de ellas financien parte de su actividad y/o inversión a través de fondos que se integran con un porcentaje de lo recaudado, también implica un riesgo ante la previsible caída de ese recaudo.

Igualmente, ante la situación financiera que afecta a muchos contribuyentes y el potencial crecimiento de la informalidad, los desafíos a enfrentar en materia de cumplimiento serán mayores.

Como señalamos en anteriores oportunidades, el conjunto de las administraciones tributarias de los países miembros del CIAT, se ha fortalecido y modernizado significativamente, incorporando a su gestión una amplia utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones y, en particular, tomando conciencia del rol fundamental del capital humano para alcanzar y hacer sostenibles sus avances, y de la consecuente necesidad de brindar condiciones para el desarrollo ético y técnico de sus funcionarios.

Esto último, nos permite suponer que si bien los retos a que nos somete el actual contexto mundial son muy grandes, la madurez alcanzada por muchas administraciones tributarias les permitirá enfrentarlos con éxito, aunque no sin un considerable esfuerzo. En todo caso es imprescindible que los gobiernos tengan presente el papel estratégico que juegan estas organizaciones, particularmente en situaciones de crisis como la presente, y les otorguen un total respaldo.

Todo indica la necesidad de incorporar desde ya en la agenda del CIAT, el tratamiento de la actual crisis desde la perspectiva de las administraciones tributarias.

Sin duda, el CIAT, en su carácter de mayor y más tradicional foro para analizar e intercambiar experiencias en materia de administración tributaria, constituye el vehículo adecuado para identificar estrategias y prácticas que ayuden a enfrentar los nuevos retos.

Para finalizar, deseamos reiterar nuestro reconocimiento y agradecimiento a las autoridades dominicanas, nuestros cordiales anfitriones, y a todos los presentes por concedernos el privilegio de acompañarnos en esta Asamblea.

También, queremos manifestar nuestro expreso reconocimiento y agradecimiento a todos nuestros países miembros por su valioso y constante apoyo, el que aunado al excelente equipo de personas que labora en la sede de la SE, al que también agradecemos y felicitamos por su profesionalismo, espíritu de servicio y compromiso con nuestro Centro, han hecho y continúan haciendo posible que cumplamos plenamente el mandato que emana de nuestros estatutos: propiciar un ambiente de cooperación mutua y proveer un foro para el intercambio de experiencias, todo ello en un marco de fraterna amistad y respeto mutuo.

A todos muchas gracias y una muy feliz y enriquecedora Asamblea.

Dr. Claudino Pita

Secretario Ejecutivo

Centro Interamericano de Administradores Tributarios - CIAT

**FOTO OFICIAL DE LA
43ª ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT**



Santo Domingo, República Dominicana
20 al 23 de abril de 2009

CONFERENCIA INAUGURAL

**UNA VISIÓN MODERNA DE LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL
ACTUAL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL**

Conferencia Inaugural

**UNA VISIÓN MODERNA DE LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL
ACTUAL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL**

Parthasarathi Shome
Economista Jefe
Servicio de Ingresos y Aduanas
(Reino Unido)

SUMARIO: Resumen ejecutivo.- 1. Introducción.- 2. Información y tecnología de la comunicación.- 2.1 Adopción de sistemas de ICT.- 2.2 Casos prácticos - Adopción de sistemas de ICT.- 2.3 Capacidad analítica.- 2.4 Estudio de casos prácticos - capacidad analítica.- 3. Enfoque en el Cliente.- 3.1 Enfoque en el cliente - estudio de casos prácticos.- 4. Administración y estructura.- 4.1 Estudio de casos prácticos - administración & estructura.- 5. La Administración Tributaria en el actual entorno económico y social. 5.1 Cambios en los ingresos.- 5.2 Cambios en el volumen de trabajo operativo.- 5.3 Cambios en el cumplimiento.- 6. Comentarios de cierre

RESUMEN EJECUTIVO

Me complace haber sido invitado por el CIAT para dar el discurso principal en esta asamblea de agosto entre tantos amigos. Hace muchos años, ofrecí un discurso similar en la Asamblea General del CIAT en Montego Bay sobre las tendencias y direcciones futuras en la política tributaria en Latinoamérica. Hoy día en Santo Domingo, se me ha pedido que hable acerca de una visión moderna en la administración tributaria. Encuentro esto completamente complementario, ¡la realización de un ciclo completo luego de 15 años!

He tomado la bien redactada ponencia de orientación del CIAT como mí punto inicial, enfatizando mis propios hallazgos y observaciones, utilizando al mismo tiempo ejemplos de administraciones tributarias seleccionadas en países en diferentes etapas de desarrollo económico, y diferentes fases de dinamismo de crecimiento. Dentro de dicho marco, mí ponencia resume algunos de los temas

centrales que actualmente enfrentan las administraciones tributarias modernas. Los puntos clave son los siguientes:

- La Tecnología de la Información y Comunicación (ICT) debe formar parte importante de cualquier administración tributaria. La misma ofrece una oportunidad importante para reducir los costos de procesamiento; permite el uso efectivo de la información y datos; y permite a la administración tributaria reflejar los cambios en la comunicación adoptados en muchas partes de la sociedad.
- Una expansión en la capacidad analítica debe conformar un papel importante a fin de aprovechar la ICT. La misma permite la transformación de datos e información que se facilita mediante los sistemas de ICT al conocimiento un recurso que puede emplearse para otro propósito. Esto ayudará a mejorar el desarrollo de políticas al igual que la toma de decisiones de la administración interna.
- Existen riesgos representados por el uso de la ICT por las administraciones tributarias. Esto incluye riesgos de seguridad en los datos y problemas con las compras gubernamentales de gran escala. Sin embargo, estos riesgos están siendo activamente manejados por muchas administraciones tributarias y la difusión de las mejores prácticas ayudará en esto.
- El enfoque principal para la administración tributaria moderna debe recaer sobre los propios contribuyentes y la calidad del servicio que se les brinda. Esto trata fundamentalmente con avanzar a una relación más abierta y confiada entre las administraciones tributarias y sus "clientes" que deberá engendrar mayor cumplimiento voluntario.

1. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia resume algunos de los temas claves que enfrentan las administraciones tributarias modernas. Aunque un repaso completo de cualquiera de los temas pudiera requerir considerablemente un mayor espacio al disponible aquí, la ponencia intenta resaltar los puntos más destacados con valor potencial a ser considerados por todas las administraciones tributarias. Para profundizar los puntos mencionados, se derivan ilustraciones selectivamente de las administraciones tributarias en tres economías representativas -- Brasil (renta mediana, crecimiento medio), India (en desarrollo, alto crecimiento) y el Reino Unido (país avanzado, poco crecimiento). Ellas reflejan mis propias experiencias y por supuesto no deben atribuirse a ningún gobierno, institución o individuo a menos que se mencione.¹

¹ *Enviar comentarios a partho.shome@hmrc.gsi.gov.uk*

La ponencia se divide en cuatro secciones principales como sigue:

- Tecnología de la Información y Comunicación
- Enfoque en el cliente
- Administración y Estructura
- Entorno Social y Económico Actual

Posterior a estas secciones aparecen breves comentarios finales. Vale la pena observar que las opiniones expresadas aquí son exclusivamente del autor y necesariamente no representan las opiniones de HMRC o de ninguna otra organización o individuo a menos que se mencione específicamente.

2. TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Esta sección se divide en dos partes. La primera reflexiona acerca de la adopción de sistemas de ICT, en particular sobre los beneficios y riesgos asociados con los mismos. La segunda sección examina los beneficios de adoptar una capacidad analítica dentro de la administración tributaria.

2.1 Adopción de Sistemas de ICT

La ICT ofrece dos beneficios directos a las administraciones tributarias modernas:

- **Mayor Productividad Operativa**
Los beneficios de la ICT y la tecnología moderna han sido evidentes en la economía global. De la misma manera, las administraciones tributarias modernas deben aprovechar los beneficios ofrecidos.

Por ejemplo, la capacidad de almacenar una amplia cantidad de datos en una base de datos electrónica única reduce los costos de almacenaje, el procesamiento de las declaraciones de impuesto electrónicas es más rápido y económico, los modernos centros de llamadas pueden aprovechar los servicios automatizados reduciendo los costos aún más mientras que la movilidad geográfica de la información permite una coordinación más efectiva entre las distintas oficinas.

- **Una Forma más Eficiente de Comunicarse con los Contribuyentes**
El desarrollo tecnológico también abre nuevas rutas de comunicación entre una administración tributaria y sus contribuyentes. Esto puede tomar una variedad de formas incluyendo las orientaciones en línea, la presentación de declaraciones por Internet o los sistemas automatizados de telefonía. Es fundamental que una administración tributaria moderna aproveche estas oportunidades -- no solamente ya que la misma ofrece beneficios de productividad sino para brindar un mayor ámbito de acceso a los contribuyentes.

También es fundamental que una moderna administración tributaria continúe mirando hacia el futuro, el ritmo del desarrollo en las tecnologías de la comunicación significa que surgen sistemáticamente nuevas oportunidades -- ¿podría redactarse una mejor guía trabajándose conjuntamente con los contribuyentes de una manera similar a Wikipedia² o podría la información propagarse más efectivamente utilizando pod-casts?

Sin embargo se generan algunos riesgos importantes con el uso y, en particular, la compra de sistemas de ICT. Las mismas deben manejarse de manera activa a fin de evitar trastornos en el servicio de la administración tributaria.

Una dificultad clave es comprar los servicios en primer lugar. Están primero los onerosos requisitos del sistema de licitaciones del sector público. Con frecuencia existe una falta de competencia entre las empresas de ICT que son lo suficientemente grandes para cumplir con un contrato gubernamental del tamaño que requieren muchas administraciones tributarias. Encima de esto, existe el riesgo de riesgo no transferible por el cual los gobiernos son siempre responsables de la incapacidad de una empresa privada para cumplir un contrato de TI. Añadiendo estos factores a la necesidad de flexibilidad en los contratos para permitir innovaciones futuras en el cambiante mercado de ICT crea una situación en la que los elevados precios y el pobre servicio no son necesariamente castigados por las fuerzas del mercado.

Otro riesgo es el de la seguridad de la información y los datos. Las administraciones tributarias reciben una amplia gama de información sobre los individuos desde información bancaria hasta direcciones. La ICT moderna permite que esta información se mantenga para un amplio número de personas en una única base de datos. Si alguien obtiene acceso indebido a este tipo de información esto abre la posibilidad a las actividades fraudulentas. En adición, en caso que los sistemas fallen, ¿poseen los mismos el soporte adecuado para asegurar que no haya una pérdida de información? ¿Existen planes establecidos para la recuperación de datos y la Continuidad Comercial?

Finalmente, depender grandemente de la ICT y la modernización podría excluir a sector de la sociedad como el sector de la pequeña empresa o los adultos mayores. Deberán adoptarse acciones para proporcionar apoyo a aquellos segmentos de la sociedad que se sientan menos cómodos con el uso de la tecnología moderna.

² *Esta es una enciclopedia en línea gratuita redactada conjuntamente por voluntarios y especialistas de todo el mundo empleando un formato de software conocido como un "wiki". Véase: <http://en.wikipedia.org>*

No obstante, a pesar de los riesgos que se han resaltado, sería difícil sostener que los costos son mayores que los beneficios. Los estudios de casos prácticos mostrados a continuación demuestran como los beneficios de adoptar una ICT moderna son numerosos mientras que los riesgos pueden manejarse. Es obvio que una moderna administración tributaria debe adoptar la ICT y aprovechar cabalmente sus beneficios. De más está decir que estas ilustraciones reflejan mis propias visitas, análisis, experiencias y conclusiones de las mismas, durante las últimas dos décadas. Sin embargo, si existiesen interpretaciones erróneas acerca de mi ponencia, me complacería si me informara de la mismas por aquellos que se encuentran actualmente más próximos a estos sistemas.

2.2 Casos Prácticos - Adopción de Sistemas de ICT

Los casos prácticos en esta sección se concentran fundamentalmente en las administraciones tributarias de Brasil e India debido a uso de tecnología de punta por parte de Brasil y el dinamismo con el que la India adopta los sistemas de ICT.

Brasil

Tal vez el aspecto más observable de Brasil³ en lo que se refiere a la función de las transacciones en su economía es que la misma se ha transformado en lo que podría llamarse una economía de TI, en contraposición a una economía de efectivo. Se utiliza una tarjeta de crédito y débito para todos los fines y propósitos, brindando velocidad, seguridad y un rastro de la información. El uso de efectivo es mínimo. Se utiliza un identificador único para los individuos -- no solo para fines tributarios sino también como una herramienta de identificación general para la mayoría de las transacciones.

Esta utilización de ICT se refleja también en la administración tributaria. Más del 98 por ciento de las 52 millones de declaraciones de impuestos anuales de personas naturales se presentan en forma electrónica, (aunque menos de un cuarto de los pagos periódicos se hacen en forma electrónica). En Brasilia la Secretaría de Ingresos Federales (SRF) posee oficinas sin papel. Un Jefe de División labora en la misma oficina con el personal de su División en sus respectivas computadoras, donde se mantienen toda la información y los análisis. Las oficinas de la SRF en todo Brasil se encuentran conectadas vía Internet. Cada funcionario

³ Los acrónimos utilizados ampliamente en Brasil incluyen:

- SRF es la Secretaría de Ingresos Federales, que comprende tanto impuestos directos como indirectos; y pronto incluirá la administración del seguro social;
- COTEC es la "coordinación" (dirección general) en la SRF, responsable de los temas de la tecnología de la información (IT).
- SERPRO es el SPV del sector público que es el principal proveedor de servicios de TI para la SRF.
- SUNAT es el departamento en el SERPRO que interactúa de cerca con COTEC.

puede acceder a la base de datos que contiene información de los contribuyentes no solo desde la computadora en su oficina, sino también desde su teléfono celular proporcionado por su oficina, con estrictos códigos de acceso y multas por su mal uso.

Brasil ha desarrollado una fuerte relación entre la SRF y su proveedor de servicios de TI SERPRO. El interfaz principal de la SRF con SERPRO es COTEC, el (Departamento de) Coordinación encargado de los Sistemas. En efecto, SERPRO tiene que consultar a COTEC sobre la mayoría de los temas importantes. Por ejemplo, el presupuesto anual de SERPRO se negocia entre los dos. La disponibilidad de fondos de COTEC determina los posibles gastos y, por tanto, la naturaleza del hardware que SERPRO podría proporcionar. Sin embargo, no hay miembro alguno del personal de COTEC en la Junta Directiva de SERPRO (aunque sí hay representación del Ministerio de Finanzas).

Aunque existe un vínculo cercano entre SERPRO y COTEC, otros departamentos de la SRF como los encargados de los formularios, el cobro o la auditoría/examen fiscal utilizan en forma regular a SERPRO para el diseño y desarrollo de software. De otro lado, SUNAT es el departamento de SERPRO que interactúa principalmente con el COTEC de la SRF. SUNAT mantiene 750 sistemas para las declaraciones tributarias, el cobro y la auditoría. Un sección de SUNAT, por ejemplo, se concentra en la integración de los procesos; y en la investigación de los malos usos de los procesos.

COTEC tiene varias unidades que interactúan con unidades de SERPRO de una manera u otra. COTEC contrata funcionarios como "analistas comerciales" que han pasado exámenes con base en el manejo de proyectos, la tecnología de la información y la política de COTEC. No hay un período de permanencia máximo en COTEC o en ninguna unidad específica de COTEC. COTEC sufre, de tiempo en tiempo, un proceso específico de selección para el reclutamiento orientado a la TI, por ejemplo, en el 2006, para 300 nuevos empleados. De ese modo, el personal de TI en la oficina principal de COTEC creció de 100 a 150. El resto fueron colocados por COTEC en los 10 centros regionales que, por el contrario, supervisan a 700 unidades más pequeñas en todo el país. Estos arreglos de interconexión generales manifiestan el extenso alcance de la ICT en la administración tributaria brasileña

Las unidades de COTEC incluyen:

- administración de normas y estándares: desarrolla metodología y pautas;
- modelo de proceso de la organización: desarrolla sistemas, verifica cómo los sistemas responden a las exigencias, y desarrolla gráficos de flujo de trabajo para el gobierno federal;
- prospecto de tecnología y nueva tecnología: ha sido responsable de la iniciativa nueva de Integrador de Sistemas y acceso a teléfono celular/voz a la red de la SRF por los funcionarios;

- infraestructura: a cargo del mantenimiento de la conectividad de la red de 700 oficinas de la SRF y atiende a 30,000 usuarios finales (incluyendo funcionarios de la SRF y empleados de empresas subcontratadas); emplea software de gerencia corporativa (TIVOLI) permitiendo conectividad a cualquier parte del país dentro de 10 minutos;
Por supuesto, como se esperaría en cualquier operación tan grande, un desafío es minimizar cualquiera duplicación de funciones u operaciones entre COTEC y SERPRO.
- contratos y acuerdos: a cargo de los contratos técnicos; supervisa los acuerdos de intercambio de datos entre las unidades que utilizan información fiscal, empleando también asesoría legal externa. Instruye a SERPRO a enviar datos.
88 por ciento comprende la transmisión rutinaria de información diaria/semanal/mensual; 9 por ciento son solicitudes en línea; y 3 por ciento son interrogantes específicas que requieren informes detallados. En el 2006, hubo 64 acuerdos (7% con el sector privado; 93% con el sector público, de los cuales 55% fueron municipales, 26% estatales y 19% federales). Como consecuencia, aproximadamente 600 entidades gubernamentales y privadas reciben información.

Un adelanto importante en la política de la SRF y SERPRO es el proceso de licitación para los proyectos del sector público. La calificación, licitación y selección se realizan electrónicamente, sin ningún interfaz entre funcionarios gubernamentales y el sector privado. Esto ha reducido los costos de procedimiento en 20 por ciento. El tiempo que requiere completar el proceso licitatorio es de 3 a 5 meses, con planes adicionales para reducir el mismo.

India

Un reempaque visible de la administración tributaria total, que refleja la rápida introducción de la ICT, se ha dado en la India. La informatización /hardware integral y el uso de software integrado son los principales componentes de esta estrategia. No obstante, los retos persisten. Por ejemplo, a diferencia de Brasil o el Reino Unido, no es habitual emplear especialistas en TI directamente del sector privado en la administración tributaria. Las direcciones de TI tanto de impuestos directos como indirectos deben colocar funcionarios de rentas internas para dirigir las oficinas. Por supuesto aquellos que posean una inclinación por la ingeniería podrían ser seleccionados pero esto limita los desafíos enfrentados por los funcionarios ajenos a la profesión de la TI al igual que la distancia que puede recorrerse en la rápida formulación o implementación de políticas.

Dentro de las limitaciones generales, se ha logrado bastante a través de la ICT. Del lado del impuesto sobre la renta, el número de contribuyentes clasificados como personas naturales saltó de 15 millones a mediados de la década de los 90s a 35 millones actualmente. En efecto, dado el tamaño de la administración,

no sería fácil manejar una cifra mayor aunque un cálculo general de 50 millones de contribuyentes potenciales es realista. Aunque la autovaloración está de moda, se ha introducido el formulario descargable SARAL (Fácil). La presentación de impuestos en forma electrónica es ahora obligatoria para las corporaciones y empresas; y se alienta a las personas naturales con elevados ingresos a presentar sus declaraciones en medios electrónicos. La declaración TDS en medios electrónicos también se ha hecho de naturaleza obligatoria. SUVIDHA (Conveniencia) es la forma de presentar declaraciones salariales conjuntas realizadas por los empleadores. SAMPARK (Interfaz) es un software de fácil uso para la preparación de las declaraciones de impuestos. El procesamiento informatizado de las declaraciones y la emisión de las devoluciones se estipula dentro de 4 meses con base en un sistema de compensación electrónico (ECS) para la emisión de las devoluciones.

La auditoria se fundamenta en la selección asistida por computadora de los casos investigados, con base en las declaraciones de información anuales (AIR) de seis importantes fuentes tales como cuentas bancarias, fondos mutuos, transacciones de propiedades, utilización de la tarjeta de crédito y otros. Todas las anteriores transacciones deben utilizar el número de identificación tributaria, es decir el número de cuenta personal (PAN). Se ha desarrollado un software especial para eliminar los PANs duplicados y el órgano judicial ha participado en este esfuerzo para evitar el mal uso del PAN. La fórmula exacta de la selección de contribuyentes a examinar no se ha facilitado ni siquiera a los funcionarios superiores que no se encuentren en la misma actividad comercial.

Lo que se ha logrado es un marco de TI integrado: un Integrador de Sistemas, junto con un Centro Nacional de Datos en Delhi; un Sitio de Continuidad Comercial activado por software en Mumbai, apoyado por un Sitio de Recuperación de Desastres (repositorio de datos) en Chennai. El resultado es una Red de Información Tributaria (TIN), permitiendo a 12,000 oficinas a nivel nacional, hasta de los sitios más remotos de la India, conectarse; y 4,500 funcionarios pueden acceder al mismo tiempo la TIN. Obviamente se ha introducido un programa para capacitar a los funcionarios en el menor tiempo posible.

Debe mencionarse el caso de los impuestos indirectos donde también se persiga una estrategia comparable de Integrador de Sistemas con base en la base de conocimientos derivada de la parte de impuestos sobre la renta. En las Aduanas, se ha introducido en 25 estaciones aduaneras importantes un sistema intercambiador de datos electrónicos (EDI) para presentar documentos aduaneros electrónicamente y tasar estos documentos mediante computadoras. En el departamento de Impuestos selectivos al consumo, la ICT ha permitido la simplificación de los procedimientos de registro de impuestos selectivos al consumo, prescindiendo de la declaración y clasificación de aprobación y lista de precios, la introducción de un procedimiento de auto declaración, la eliminación de los registros estatutarios

en papel y la aceptación de los registros privados propios del obligado, reduciendo de esta manera los costos de cumplimiento. De otra parte, el número de Reglas de Impuestos Internos Centrales se ha reducido dramáticamente de 200 reglas a cerca de 30. Así en general, los beneficios de la ICT no pueden minimizarse ni siquiera en las administraciones tributarias de países en desarrollo.

A nivel de los estados de la India, el papel de la ICT en la administración del IVA es también importante. Aunque cada estado ha diseñado su propio sistema de ICT contratando a distintos proveedores del sector privado, queda pendiente el tema como supervisar el comercio interestatal con la ayuda de la ICT. Se está desarrollando un sistema llamado TINXSYS para este propósito. El desafío es que el impuesto sobre el comercio interestatal (CST) va a eliminarse paulatinamente para el 1 de abril de 2010. Aunque es un impuesto en cascada dado que el mismo no brinda un crédito fiscal en el estado importador por el impuesto pagado en el estado exportador, el CST brinda una facultad administrativa para controlar el fraude dado que registra la cantidad y el valor del comercio interestatal. Cuando se elimine el CST, este beneficio dejará de existir. Por lo tanto, la necesidad de un sistema completamente funcional como el TINXSYS no puede dejar de enfatizarse. Queda poco tiempo.

El gobierno central emprendió un proyecto de informatización del IVA como un proyecto de llave en mano para un grupo de seis estados en el Noreste de la India. Ha tenido bastante éxito no solamente introduciendo la informatización sino también estableciendo mecanismos de control para su comercio interestatal. Se está dando seguimiento a su avance. El ambiente general es complejo, proporcionando una selección de retos tanto para los funcionarios como para los proveedores del sector privado.

Reino Unido

HMRC ha adoptado una base de uso de ICT que incluye una selección de bases de datos para los diferentes impuestos. Se espera que efectúe un esfuerzo adicional para integrar los diferentes sistemas que actualmente posee y mejorar aún más su infraestructura al tiempo que, como puede anticiparse en un sistema avanzado con elevados costos, el financiamiento de los cambios importantes debe considerarse con la diligencia debida.

Una de las características más interesantes de la estrategia de administración de información y datos de HMRC es la manera en que HMRC usa esta información de un modo analítico para informar sobre el desarrollo de políticas al igual que sobre las decisiones administrativas internas. Este tema se desarrolla en mayor profundidad a continuación.

Para ayudar a manejar los riesgos asociados con las compras de ICT, la Oficina Gubernamental de Comercio vigila la actividad de compras de las oficinas gubernamentales. Aunque no se involucra de modo directo la misma audita las actividades anteriores y difunde las mejores prácticas con respecto a las licitaciones y contrataciones. Esto brinda apoyo al trámite de grandes contratos gubernamentales como los requeridos para la TI de HMRC.

HMRC también adopta una línea dura con relación a la seguridad de los datos. Todo el personal debe asistir a los talleres que destacan su participación en impedir que los datos caigan en manos equivocadas mientras se restringe el acceso a los medios portátiles (dispositivos CDs y USB). Cualquier transferencia de grandes cantidades de información entre directorios o para agentes externos está sujeta a un proceso de verificación encabezado por un experto en la seguridad de la información.

2.3 Capacidad Analítica

La captura y almacenamiento de informaciones sobre la administración tributaria empleando ICT crea un recurso analítico valioso y amplio. Las administraciones tributarias modernas deben explotar este recurso tanto de manera directa empleado especialistas en análisis al igual que dentro de los límites del respeto a la privacidad y seguridad del contribuyente, y de modo indirecto brindando datos e información a los grupos externos de análisis. Esto trata fundamentalmente de la conversión de datos o informaciones en conocimiento que pueda emplearse para otros fines.

El conocimiento derivado de los datos puede entonces ayudar a las administraciones tributarias en una variedad de formas, por ejemplo: informando acerca del desarrollo de políticas; ayudando a manejar los riesgos de cumplimiento; o, identificando formas de mejorar los procesos internos.

La efectividad de esta capacidad analítica estará fuertemente influenciada por la estructura de los sistemas de ICT subyacentes. ¿Se almacenan los datos en varios sistemas diferentes? ¿Hay alguna forma de fácilmente identificar a los contribuyentes a través de las fronteras fiscales? ¿Qué información demográfica se almacena para cada contribuyente? Mientras mejor conectado se encuentre un sistema, mejor se realizarán análisis complejos.

2.4 Estudio de Casos Prácticos - Capacidad Analítica

India

La capacidad analítica se encuentra en una fase naciente tanto en los niveles del gobierno central como estatal. Un pequeño grupo de funcionarios lleva a cabo análisis de alto nivel y, en gran medida, también la formulación legislativa de

impuestos directos e indirectos a nivel del gobierno central. La práctica es igual a nivel estatal. El uso de modelos econométricos sencillos para las proyecciones de ingresos se inició hace cuatro años, aunque todavía no existe una estructura específica para adelantar esto. El grueso de los funcionarios se encuentran asignados a funciones administrativas. Así, en contraste a los cerca de 20 funcionarios que llevan a cabo estas tareas en la India, el tamaño comparable en el Reino Unido sería de aproximadamente 500 funcionarios.

Sin embargo, en algunas oficinas reside algo de capacidad analítica. Por ejemplo, cada vez más se mejora la reingeniería de los procesos de negocio mediante la especialización funcional -- un directorio de tributación internacional que se enfoca en temas de precios de transferencia y a cierta distancia, un directorio para tratados fiscales, unidades para grandes contribuyentes en las ciudades importantes, etcétera.

Esto puede intensificarse en el futuro únicamente con la mejora de las destrezas de los empleados mediante la modernización del currículo de capacitación nacional para los nuevos empleados de los servicios de impuestos directos e indirectos, al igual que la educación continua para funcionarios superiores en las escuelas nacionales de capacitación.

Otro desafío ha sido la promoción de la especialización. Aunque en administraciones tributarias adelantadas, los precios de transferencia y los tratados fiscales se considerarían típicamente áreas especializadas en las que se permitiría a un funcionario especializarse a lo largo de su carrera, los servicios de rentas internas de la India se consideran de naturaleza nacional y los funcionarios son transferidos aproximadamente cada 3 años a través de un amplio espectro de ciudades en variados niveles de conveniencia o dificultad. Esto se hace para mantener la equidad entre los empleados pero dificulta la especialización. Debe apreciarse que, a lo largo de la historia moderna de la India, su estrategia nacional fundamental, meta y desafío ha sido permanecer al corriente y alerta sobre los temas de equidad, igualdad regional y redistribución. La especialización como un objetivo ha tenido que considerarse dentro de ese contexto general.

Reino Unido

En el Reino Unido, el desarrollo de las políticas se comparte entre Tesoro HM (HMT) y HMRC por referencia al arreglo de Asociación en Políticas, con el primero siendo responsable del desarrollo estratégico de las nuevas políticas y el último siendo responsable de mantener el actual régimen fiscal.

En el corazón del análisis de la política fiscal se encuentra un directorio de HMRC llamado Conocimiento, Análisis e Inteligencia (KAI) donde reside el Economista Jefe. KAI posee un equipo de aproximadamente 500 analistas responsables de manejar, desarrollar y presentar los datos, análisis y evidencia para apoyar la formulación de la política fiscal al igual que de las decisiones

administrativas internas de HMRC. Esta unidad emplea una amplia gama de expertos incluyendo economistas, estadísticos, investigadores de operaciones e investigadores sociales (con un Jefe de Profesión para cada grupo) para realizar y comisionar con fuentes externas trabajo analítico tanto cuantitativo como cualitativo.

Por cada cambio posible a la política fiscal que se considere se dará participación a un analista para revisar los efectos incluyendo: los impactos en los ingresos, costos de cumplimiento, carga administrativa y los efectos sobre la economía en general. Esta evidencia se presenta luego a los Ministros para permitirles formalmente sopesar los costos y beneficios de las opciones de política posibles. Un resumen de los análisis de costo-beneficio y la prueba justificativa se publica con posterioridad al inicio de una consulta pública o la presentación de una nueva política en lo que se conoce como una Evaluación de Impacto Reglamentario. Como consecuencia, cada aspecto del diseño de la política tributaria está sujeto a minuciosos ejercicios analíticos, seguidos de la discusión y debate entre varios directorios de política en HMRC y HMT. El proceso continúa luego del anuncio de una política en el Presupuesto normalmente en marzo a fin de seguirle la pista a las ramificaciones generales de una medida Presupuestaria.

Existe un enfoque específico acerca de la medición de los costos de cumplimiento y la carga administrativa para cada tributo -- fundamentalmente los costos para los negocios de cumplir con un tributo. Cada carga se modela empleando un Modelo de Costo Estándar que fue originalmente aplicado en los Países Bajos y en Dinamarca. El mismo desglosa cada declaración de impuesto en secciones individuales de información requeridas y luego asigna a una población de negocios la necesidad de producir dicha información y un plazo de tiempo requerido para completar dicha obligación específica. Aunque completar la base de datos es relativamente costoso y propenso a cometer algún error, esta acción ofrece una forma valiosa para capturar y modelar cambios en las cargas administrativas impuestas a los negocios por causa de un cambio fiscal.

Existe también igualmente un mini Presupuesto por así decir, llamado Revisión Anterior al Presupuesto (PRB) en noviembre-diciembre que permite cambios de política a mediados de año. Por ejemplo, en la PBR de 2008, el Gobierno anunció planes para exonerar los dividendos extranjeros recibidos por empresas grandes y medianas. Un cálculo fundamental del impacto de este sobre los ingresos tributarios se publica en el principal Informe Anterior al Presupuesto.⁴ Esto incluye una evaluación de la respuesta en el comportamiento esperado de las empresas con base en la evidencia de los artículos académicos. Además, la Evaluación del Impacto Reglamentario⁵ explica la metodología para cuantificar los cambios

⁴ http://www.hm-treasury.gov.uk/prebud_pbr08_index.htm Tabla B5

⁵ http://www.hm-treasury.gov.uk/d/foreignprofits_impactassessment111208.pdf

en las cargas administrativas y los costos de cumplimiento para las empresas y resume los mismos conjuntamente con las evaluaciones cuantitativas de los otros costos y beneficios. Además, como parte del paquete de estímulo fiscal, la alícuota del IVA se redujo de 17.5% a 15% por 13 meses a partir de diciembre de 2008. Esto fue igualmente precedido de un análisis detallado y estimaciones de los equipos de HMRC y HMT, y el análisis posterior a la implementación actualmente se adelanta.

Las investigaciones de las unidades externas de análisis también se encargan para ampliar la base de conocimiento disponible para el desarrollo de políticas. Para fomentar aún más las contribuciones externas, HMRC está desarrollando un "datalab". Esta es una base de datos segura a la que académicos e instituciones de investigación podrán aplicar para obtener acceso a proyectos analíticos de política relevantes y específicos empleando un conjunto completo de datos HMRC (no obstante, anónimos).

Este énfasis en políticas fundamentadas en la evidencia, y la publicación de detalles relacionados a las mismas, brinda credibilidad con los compromisos de política, mejora la transparencia y genera un punto de referencia en base al cual se pueden evaluar las políticas en el futuro. Fundamentalmente, se trata de asegurar que las decisiones gubernamentales sean lo mejor informadas posible.

3. ENFOQUE EN EL CLIENTE

Un elemento clave de la estrategia de cualquier Administración Tributaria Moderna tiene que ser el "Enfoque en el Cliente". Aquí, "cliente" se refiere a cualquiera persona natural, negocio o agente que mantenga una relación con la autoridad de ingresos, mientras que "enfoque" captura una amplia gama de actividades dirigidas a mejorar las experiencias del servicio tributario.

Los elementos de una estrategia deben incluir:

- **Simplificar la estructura tributaria para los pequeños contribuyentes**
Para comenzar, el enfoque en el cliente debe tener una estrategia en dos frentes, cubriendo tanto la estructura como la administración. Típicamente la mayoría de los países tienen a poseer una estructura simplificada para los pequeños y medianos contribuyentes. De este modo el IVA tiende a tener un umbral por debajo del cual un negocio no necesita registrarse; y, encima de eso existe otro umbral por debajo del cual un contribuyente necesitaría registrarse pero pagaría el IVA "compuesto" o con base en el movimiento, es decir no con base a cuentas detalladas empleados mecanismos de débito-crédito. También existen en la mayoría de los países otras estructuras de simplificación por razones de conveniencia administrativa, aunque los analistas de política tributaria tienden a no apreciar las mismas ya que estas estructuras

tienden a modificar el objetivo de la estructura fiscal original en lo que se refiere a la eficiencia en la asignación de los recursos del país entre los sectores económicos.

- **Comprendiendo las motivaciones del contribuyente**

Las administraciones tributarias necesitan avanzar más allá de la premisa de que todo el mundo está naturalmente inclinado a evitar pagar impuestos. Se requiere el reconocimiento de que las personas naturales y los negocios poseen un complejo conjunto de motivaciones que son fuertemente afectadas por las acciones de las administraciones tributarias, el marco legal, y las normas sociales e incentivos económicos.

Entre estas motivaciones se encuentra a menudo el deber social de "hacer lo correcto" -- pagar efectivamente los impuestos de manera legítima, aunque con el ocasional error accidental. Las administraciones tributarias necesitan un marco legal y aplicado para actuar a fin de recompensar estas conductas positivas y diferenciar entre los errores honestos y la elusión intencional o actividad de evasión. Esto tendrá el beneficio de alentar un mayor cumplimiento voluntario -- reduciendo los costos para la administración.

- **Mejorando los servicios brindados a los contribuyentes**

Bajar el costo efectivo para que las personas cumplan con el pago de impuestos hará más probable que lo hagan. Las áreas consideradas deben incluir: reducir los costos de enviar las declaraciones de impuestos empleando la presentación de impuestos en línea; facilitar encontrar información en torno a las obligaciones a través de un mejor diseño de sitio web o un enfoque de más colaboración de los centros de llamadas; reducir los costos de la incertidumbre brindando claridad acerca de las obligaciones tributarias por adelantado para las transacciones grandes y complejas; o, disminuir los costos de comprender el sistema tributario simplificando los códigos fiscales.

- **Interactuando con los clientes**

Esto trata acerca de abrir una comunicación de dos vías entre la administración tributaria y los clientes. Esto ayuda a mejorar las percepciones de la autoridad tributaria al igual que juega un papel clave en identificar problemas con el sistema tributario y encontrar soluciones efectivas. Esto podría darse mediante foros con la industria, conocer los gerentes de cuenta de los grandes contribuyentes, la consulta pública para los cambios propuestos o revisiones independientes del sistema tributario.

Estas acciones ayudan a mejorar el valor de los recursos administrativos e inculcan justicia al sistema tributario. Sin embargo, permanece la dificultad para dibujar la línea a través de las confusas barreras entre la planificación tributaria (las actividades que reducen la responsabilidad fiscal pero permanecen dentro de la intención de la ley) y la elusión (las actividades que reducen la responsabilidad fiscal pero contradicen el espíritu de la ley) o la evasión (ilegal).

Un enfoque operativo "con base en el riesgo" para las declaraciones de impuesto puede desempeñar un papel importante al identificar esquemas de elusión y evasión rápidamente, brindando certidumbre tan rápido como sea posible al contribuyente y reforzando conductas positivas en los clientes. Básicamente este es un enfoque mediante el cual un profesional tributario calificado revisa rápidamente las declaraciones, por ejemplo de un negocio, y las clasifica que acuerdo a cuanto riesgo las mismas representan para los ingresos, con base en la estructura de los asuntos tributarios del negocio. Un negocio con una baja calificación de riesgo recibe luego menos solicitudes de información, auditorías y generalmente un enfoque más positivo hacia la relación. Un negocio con una alta calificación de riesgo atrae mayor atención a los detalles y recibe solicitudes de información más invasivas. Esto ayuda a incentivar el cumplimiento voluntario y la transparencia fiscal mientras advierte a aquellos negocios que empujan los límites entre la planificación tributaria y la elusión intencional o evasión.

Sin embargo probablemente algunas personas naturales y negocios continuarán inclinados o serán propensos a explotar el sistema tributario - buscando activamente evitar o evadir los impuestos que adeudan. En particular ha habido una rápida expansión de la utilización de esquemas de elusión intencionales, diseñados y mercadeados enérgicamente por oficinas/asesores tributarios para los grandes negocios o personas naturales con altos ingresos. Los intentos para combatir estos esquemas identificando y legislando contra lagunas legales específicas han resultado en códigos fiscales cada vez más largos y complejos. Esta complejidad adicional brinda mayor oportunidad para encontrar nuevas lagunas y genera nuevos esquemas, resultando en un espiral de códigos fiscales cada vez más complejos y difíciles de entender. Es naturalmente un desperdicio de los escasos recursos de la administración tributaria, mientras dificulta la las cosas para aquellos contribuyentes que desean entender la ley y cumplir con la misma.

La "**legislación con base en principios**" ofrece un método posible de resolver esta situación. Esta es una ley que personifica un principio de tributación, probablemente acompañado de una declaración de cómo la legislación intenta funcionar por referencia a dicho principio. Esto resulta en una interpretación más amplia de las leyes que puede ayudar a impedir "a la letra" esquemas de elusión e interpretaciones. El desafío es diseñar leyes para trabajar en aquellos sistemas judiciales que no están acostumbrados a un enfoque con base en principios de tal manera que se brinde certidumbre a los contribuyentes acerca de lo que se requiere de ellos.⁶

⁶ Freedman, J., Loomer, G. & Vella, J. (2008) "Enfoques Alternos al Riesgo Tributario y la Elusión Fiscal: Análisis de un Estudio Corporativo Cara a Cara" Centro de Tributación para Empresas de la Universidad de Oxford, Informe 08/14.

En general, el enfoque en el cliente no puede definirse de manera clara - en la práctica captura una amplia gama de diferentes actividades para los administradores tributarios. Este enfoque trata efectivamente acerca de un cambio en la actitud y un intento de "ver las cosas desde el otro lado". Sin embargo, no solamente ofrece beneficios desde el punto de vista de los administradores tributarios brindando valor por el dinero para la sociedad sino también, desde el punto de vista de las administraciones tributarias, ofrece ahorros en los costos alentando el cumplimiento voluntario, reduciendo los errores e identificando y resolviendo los problemas rápidamente. Cualquiera administración tributaria moderna debe comenzar por construir su estrategia alrededor de los clientes.

3.1 Enfoque en el Cliente - Estudio de Casos Prácticos

Brasil

Tal vez el ejemplo más directo para abordar el interés de los clientes en la estructura tributaria brasileña es SIMPLES, su sistema para gravar a las pequeñas y medianas empresas. Se proyecta en el fondo de las desigualdades regionales de Brasil: los 3 estados más ricos representan el 53% del PIB, mientras que los 3 más pobres representan el 0.55% del PIB. Con el telón de fondo de una población total de 180 millones de habitantes, existen 3 millones de empresas. Los tres niveles de gobierno - federal, estatal, local - tienen la autoridad de gravarlas ya sea mediante las utilidades, facturación, valor añadido u otra variante de valor agregado.

La compleja y confusa interacción entre una gama de tributos, una gama de de bases tributarias con pagos requeridos para una gama de entidades administrativas resultaron en 1997 en la creación del SIMPLES. No es un impuesto en sí sino un sistema unificado de pago de impuestos. Sus características incluyen:

- Una base fiscal unificada de una facturación máxima de US\$ 1.1 millones (y US\$ 60,000 para las microempresas) se incluyen p.a. en el SIMPLES;
- Tiene una estructura de alícuota fiscal progresiva; por consiguiente, no se necesitarán diferentes umbrales de facturación para distintos grupos;
- Las alícuotas difieren de conformidad con los sectores económicos;
- Incluye los pagos de seguridad social - el empleador para el 20% de la planilla; el empleado para 7-11 % sujeto a un límite;⁷
- Las exportaciones se encuentran parcialmente exentas del SIMPLES.

⁷ 11% equivale aproximadamente a 10 salarios mínimos.

El sistema está supuesto a allanar la transición hacia un sistema tributario normal para los pequeños contribuyentes. SIMPLES permite la creación de una amplia gama de tributos mediante un pago único, con la misma base, y la alícuota fluctuando entre 4-18% dependiendo de la facturación.

Desde la perspectiva del negocio, SIMPLES:

- Reduce la carga fiscal global;
- Reduce el costo de cumplimiento;
- Les alienta a operar legalmente;
- Les anima a emplear desde el sector formal ya que el pago de la seguridad social no se hace en base a la planilla, sino que se realiza con base en la facturación global;
- Simplifica su interacción con la administración tributaria puesto que, en lugar de tres niveles de gobierno, encuentran un nivel consolidado.

Desde la perspectiva de la administración tributaria, SIMPLES:

- Reduce el costo de procesamiento;
- Reduce el costo de controlar el sector de las PYMES;
- Promueve el intercambio de información entre los tres niveles de gobierno;
- Alienta el cumplimiento espontáneo reduciendo la carga fiscal, es decir reduce la evasión fiscal y, por consiguiente, expande la base tributaria.

Se realizaron mejoras adicionales en el 2006 para tratar de mantener la consistencia en el tratamiento en todas las regiones geográficas con la perspectiva imperante de que las simplificaciones generadas por el SIMPLES resultaran en mayores pequeños negocios avanzando desde el sector informal al sector formal.

Mientras se utilice SIMPLES como un ejemplo del enfoque en el cliente, debe mencionarse que SIMPLES se considera generalmente una compleja estructura global para administrar. Tal vez brinda un interesante ejemplo de una decisión cara o cruz entre la facilitación al cliente y la facilidad administrativa.

India

La llegada de la ICT ha permitido varios servicios nuevos tanto para los grandes como para los pequeños contribuyentes, por ejemplo, la mejora de los servicios al contribuyente mediante las Unidades para Grandes Contribuyentes (LTUs) en 4 ciudades, y numerosos centros para la preparación de declaraciones de impuesto para pequeños contribuyentes con facilidades para descargar los formularios de las declaraciones. Recientemente se han seleccionado y capacitado a estudiantes universitarios como participantes para ayudar a completar las declaraciones de pequeños contribuyentes.

Se han introducido servicios de asistencia al contribuyente mediante folletos de ayuda al contribuyente, un sitio web informativo y un sistema de respuesta de voz interactivo en ciudades seleccionadas aunque con problemas iniciales.

Aunque un listado de dichas medidas puede citarse en torno al esfuerzo continuado para brindar atención al cliente, un esfuerzo más intrínseco, con base en pilares estructurales, podrá necesitarse para colocar el concepto del enfoque en el cliente en el centro como se ha logrado en el Reino Unido. Para esto es fundamental primero el reconocimiento del problema y en segundo término, la asignación adecuada de fondos, como en el caso de la presentación de la ICT en la administración tributaria de la India.

Reino Unido

La "Revisión de los Vínculos con los Grandes Empresas"⁸ proporcionó un punto de inicio para llamar la atención de los clientes. Esta iniciativa concluyó que los negocios deseaban una relación más abierta y de mayor confianza con HMRC.

HMRC respondió introduciendo los Gerentes de Relación con los Clientes (CRMs) para cada uno de los 700 grandes negocios que pagan impuestos en el Reino Unido. A cada negocio se asigna un CRM que se convierte en su primer punto de contacto, desarrollando una comprensión profunda de sus asuntos fiscales a un nivel de trabajo y desempeñando un papel clave en identificar cualquier área de incertidumbre y riesgo fiscal. Los directorios de Atención para Grandes Negocios se clasifican en sectores tales como TI & Telecom, Banca, Seguros, Petróleo & Gas, Autoridades Locales, Entidades Benéficas y otras para engendrar además el desarrollo de destrezas y conocimiento de especialistas.⁹

Se han abierto canales adicionales de comunicación en forma de una serie de Líderes del Sector de la Industria como punto de contacto para los altos gerentes, foros de representantes de la industria, discusiones con entidades comerciales y estudios sobre los clientes.

Esto ha ayudado a identificar e implementar mejoras en 5 áreas claves:

- **Brindando mayor certidumbre de la responsabilidad fiscal**
HMRC ha introducido un equipo de expertos conocidos como la Unidad Avanzada de Acuerdos que trabaja en tiempo real con las empresas para brindar certidumbre fiscal con antelación a grandes inversiones internas (mayores a £250 millones).

⁸ HMRC (2006) "Revisión de los vínculos con grandes empresas" disponible en: <http://www.hmrc.gov.uk/large-business/review-report.pdf>

⁹ HMRC (2006) "Trabajar con grandes empresas" disponible en: <http://www.hmrc.gov.uk/lbo/operating-model.pdf>

El proceso para brindar certidumbre fiscal (conocido como despacho) sobre áreas de incertidumbre importante ha crecido, siempre que el tema presentado sea "pertinente y enfocado", posea un "gran impacto" sobre el negocio y se relacione a legislación de los últimos 4 años relativa a Impuestos Indirectos. Esto puede completarse ahora normalmente dentro de 28 días.

- **Presentando un "enfoque con base a riesgo" mas eficiente**

CRMs realiza una revisión de riesgo de las declaraciones de las grandes empresas. Esto involucra calificar a las empresas para diferentes características de sus negocios de conformidad con el riesgo fiscal que las mismas representan. Esto luego se resume en una "calificación de riesgo" general ya sea de alta o baja. Aquellas empresas que alcancen una calificación de bajo riesgo tienden a recibir un menor volumen de intervenciones por parte de HMRC tales como auditorías fiscales y solicitudes de información al igual que un enfoque más positivo hacia la relación. Esta definición explícita de los beneficios de ser considerada de "bajo riesgo" actúa para reconocer y luego recompensar las conductas positivas de las empresas.¹⁰

Igualmente se han asignado pericia, recursos y orientaciones a fin de mejorar la atención brindada a las entidades corporativas de alto riesgo. Esto incluye gerentes de proyecto específicos para la resolución de áreas diferenciadas de alta incertidumbre y revelado esquemas de elusión.

Este sistema es similar al "Programa de Seguridad en el Cumplimiento" de los EEUU (que ha recibido resultados ambivalentes debido a la falta de voluntad para revelar cabalmente la naturaleza de las transacciones), el proceso de "Acuerdos de Cumplimiento Anuales" de Australia para las 50 mayores empresas y el "seguimiento horizontal" de los Países Bajos. Podría ser beneficioso descubrir las mejores prácticas de esta gama de esquemas para ayudar a denunciar los desarrollos futuros.

- **Una resolución más rápida de los temas fiscales**

Los Gerentes de Relaciones con los Clientes (CRMs) interactúan con los clientes, trayendo a la misma mesa el impuesto corporativo, el IVA y los temas contables junto con todos los funcionarios preocupados. Ellos por consiguiente asumen un papel de liderazgo en ocuparse de empresas con casos abiertos. Ayudan a diseñar e implementar un plan de acción para la resolución de los casos.

¹⁰ HMRC (2007) "HMRC approach to compliance risk management for large businesses" available at: <http://www.hmrc.gov.uk/budget2007/large-business-riskman.pdf>

Además, se han redactado nuevas orientaciones y se ha comprometido nuevos recursos para resolver interrogantes en torno a los complejos precios de transferencia dentro de 18 o 36 meses - dependiendo de su complejidad.

- **Mayor claridad a través de consultas efectivas**

Se han dado pasos para incrementar el número de consultas públicas y publicar análisis de costo-beneficio relacionados con las decisiones de política. Esto ha sido apoyado por un Marco de Consulta que establece las mejores prácticas tales como la consulta temprana en el proceso de desarrollo de política, normalmente a lo largo del proceso y asegurando que los interesados posean suficiente tiempo para brindar respuestas.

Además de esto se ha colocado un mayor énfasis en los foros de consulta con los negocios y los ámbitos académicos. Por ejemplo, el Secretario de Finanzas (Ministro de Impuestos) preside un foro con los Gerentes de Finanzas de las empresas multinacionales y funcionarios seleccionados de HMRC y el Tesoro (Ministerio de Finanzas) como miembros en el que el desarrollo de las políticas fiscales se discute abiertamente antes de tomar acciones con respecto al Presupuesto. Igualmente, HMRC ha establecido un comité con importantes académicos del Reino Unido, Australia, los Estados Unidos y países europeos y funcionarios seleccionados de HMRC como miembros en el que discuten formas de aplicar en la práctica los desarrollos recientes en el campo del análisis tributario y jurisprudencia.

- **Profesionales tributarios más calificados dentro de HMRC**

Se han establecido nuevas capacitaciones y calificaciones para el personal de HMRC y se ha mejorado la relación con el sector privado a fin de permitir una mayor transferencia de información. Se ha creado una serie de seminarios a nivel de Maestría, altamente técnicos con reconocimiento de un diploma a nivel de postgrado para el personal de análisis. Incluye igualmente un programa naciente de oportunidades con asignaciones temporales para el personal entre HMRC y el sector privado.

La retroalimentación inicial por parte de los grandes negocios ha sido altamente favorable, particularmente en lo referente a la introducción de los CRMs. Como tal, existen planes para extender los principios aplicados aquí a las relaciones con los negocios más pequeños.

HMRC también realiza un esfuerzo para comprender a las personas naturales mejor. Se adelantan investigaciones para diferenciar entre distintos tipos de individuos, identificando como son sus experiencias y formas en que estas puedan mejorarse. Un resultado ha sido una serie de mejora al sitio web de HMRC incluyendo: la clasificación del sitio web de acuerdo a los tributos, pruebas del contenido a fin de asegurar que el mismo esté acorde para sus usuarios, la inclusión de nuevos artículos y el desarrollo de la facilidad para búsquedas. Este

tipo de mejora no puede lograrse sin la asignación de recursos debida que HMRC haya en realidad asignado.

Las personas naturales con complejos temas tributarios personales también reciben el apoyo de un especialista bajo un directorio distinto. Los equipos brindan gerentes dedicados de relaciones con los clientes y apoyo telefónico para la atención "de principio a fin". Se espera que la segmentación de los clientes (es decir separar los futbolistas y los artistas) para alentar una mayor especialización y una mayor comprensión de los asuntos tributarios mejore la atención aún más.

En línea con esto ha sido el enfoque de HMRC hacia la Responsabilidad Social y Corporativa. Un aspecto clave de esto es ayudar a HMRC a ser más incluyente, comprender las necesidades de los clientes y proporcionar una mayor flexibilidad en la respuesta. Por ejemplo, posterior a las inundaciones en el 2007, HMRC ofreció a las empresas en las áreas afectadas un régimen más laxo con un mayor tiempo para enviar las declaraciones y realizar los pagos. Existen iguales consideraciones durante el actual período de recesión económica.

A fin de fomentar el cumplimiento voluntario, la Revisión de Facultades de HMRC ha brindado una oportunidad para evaluar los principios aplicados a través de intervenciones de la autoridad tributaria. Se trata de un programa para unificar y alinear las diferentes facultades heredadas de los distintos tributos.

La revisión ha proporcionado algunos principios claros mediante los cuales las facultades otorgadas a la administración tributaria deben operar.¹¹ Estos incluyen:

- Establecer las facultades en un marco estatutario claro.
- Hacer que esto sea fácilmente comprendido por los contribuyentes, sus agentes y el personal de HMRC.
- Asegurar que las mismas sean sencillas de cumplir.
- Emplear las facultades de manera consistente para todos los tributos y clientes.
- Hacer que las facultades sean efectivas en brindar la información que HMRC necesita para identificar el no cumplimiento y evaluar los riesgos tributarios.
- Desarrollar facultades que sean proporcionales al delito original y lo que HMRC necesite para desempeñar cumplir sus obligaciones o proteger los ingresos fiscales.

¹¹ HMRC (2007) "Pagos, cuotas y deuda: el programa de trabajo en desarrollo" se puede acceder desde: http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageLibrary_ConsultationDocuments&propertyType=document&columns=1&id=HMCE_PROD1_027614

La revisión de los sistemas de multas por las declaraciones incorrectas proporciona un ejemplo de cómo estos principios pueden aplicarse en la práctica. La misma concluyó que: las multas cobradas cayeron dentro de un ámbito muy estrecho, de tal suerte que no ofrecieron la oportunidad de diferenciar entre distintos tipos de conducta del contribuyente; algunos de los términos empleados en la orientación no se comprendieron por parte de los clientes de HMRC; y que los distintos regímenes en todos los tributos contribuyeron a la confusión.¹²

Como resultado se ha establecido un nuevo régimen que es consistente para todos los tributos y únicamente castiga a aquellos que no han adoptado un "cuidado razonable". Este régimen diferencia entre los errores y la evasión activa al tiempo que ofrece el novel uso de las multas suspendidas - una nueva forma de facultad que está actualmente siendo probada por HMRC.

El Gobierno del Reino Unidos está también revisando el potencial para la utilización de la Legislación Con Base en Principios. La primera aplicación de un enfoque con base en principios (atacar la elusión usando productos financieros) se consulta actualmente con miras a legislar en mayo de 2009.¹³ Un papel importante de la consulta es ayudar a encontrar el balance correcto entre mantenerse fiel a las solicitudes de los negocios para brindar claridad en cuanto a la aplicación del principio al tiempo que no se es demasiado preceptivo. Por ejemplo, será posible que HMRC facilite la transición brindando servicios de autorización antes de la transacción a las empresas a fin de ayudar a identificar donde y cuando aplican las nuevas reglas. Los impactos del nuevo enfoque ofrecerán un ejemplo interesante e informativo de un enfoque orientado hacia el cliente constante.¹⁴

4. ADMINISTRACIÓN Y ESTRUCTURA

Con un ambiente operativo cambiante y cambios en la tecnología es fundamental que la estructura administrativa de las administraciones tributarias modernas continúe evolucionando; reflejando las mejores prácticas en el sector privado al tiempo que acepta las diferencias inherentes en situaciones del sector público versus el sector privado.

La definición de los objetivos o metas para una administración tributaria parece un buen punto de inicio. Al nivel más elevado estas podrían parecer declaraciones vagas en torno a lo que se trata de alcanzar tales como aumentar

¹² <http://www.hmrc.gov.uk/about/powers-appeal.htm#b2>

¹³ "Enfoque Basado en los Principios para la Elusión de Productos Financieros" (2008), Tesoro HM: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_financialproducts_802.pdf

¹⁴ Tesoro HM (2008) "Enfoque Basado en los Principios para la Elusión de Productos Financieros" puede accederse en: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_financialproducts_802.pdf

la productividad, reducir errores o mejorar las percepciones. Sin embargo, debajo de esto debe haber una interpretación que tenga un significado práctico para quienes trabajan dentro de la organización. Una red de objetivos específicos y cuantificables debe establecerse para cada subdirectorío - reflejando su trabajo y necesidades cotidianas.

Los directorios funcionales son una característica clave de una administración tributaria moderna que coloque al contribuyente-cliente en el centro de lo que hace. Esto es cuando el departamento se estructura conforme a las funciones, o a los clientes finales de su atención. Por ejemplo, los impuestos que afectan a los negocios pueden agruparse separadamente de aquellos que afectan a las personas naturales y, dentro de estas categorías, el enfoque se centre en los "Grandes Negocios" o el "Cumplimiento Local" para las pequeñas y medianas empresas, o "las Personas Naturales con Altos Ingresos", en lugar que el Impuesto Corporativo esté separado del IVA, o los Impuestos a las Ganancias de Capital estén separados de los Impuestos Sobre la Renta.

Esto estimula que la información y el conocimiento gratuito fluya a través de los límites fiscales o geográficos; permitiendo a la administración tributaria aprovechar cabalmente sus extensas fuentes de información. A su vez, apoya el desarrollo de objetivos estratégicos con los clientes finales en mente.

Un sistema moderno de reclutamiento es otro requisito clave para mantener una estructura de administración dinámica. La competencia abierta y el reclutamiento descentralizado deben alentar el movimiento libre entre el sector público y el sector privado en todos los niveles de la organización. Además, puede ser beneficioso a fin de permitir a las profesiones expertas que desarrollen sistemas de reclutamiento adecuados a sus necesidades específicas - por ejemplo, para las profesiones analíticas, los profesionales técnicos tributarios, o los expertos en administración.

Sin embargo, entre todo esto es importante mantener y apoyar los vínculos entre las diferentes profesiones para promover la comprensión en todas las áreas de las administraciones y a todos los niveles. En particular los líderes importantes y las personas que toman decisiones deben mantener un fuerte conocimiento del sistema tributario operativo para comprender las dimensiones completas de cualquier acción que puedan adoptar.

4.1 Estudio de casos prácticos - administración & estructura

Brasil

La SRF parece operar en paralelo próximo a una agencia autónoma del sector público o inclusive una empresa del sector privado. Aunque opera dentro de los confines de la política de contratación general del gobierno, existe considerable

independencia y discreción en la misma política. La SRF al igual que SERPRO (el proveedor de TI) diseña sus propios exámenes, reflejando una especialización en la auditoría fiscal/contabilidad, TI, y campos relacionados, permitiéndoles contratar directamente a profesionales expertos en sus propios campos a comienzos o mediados de sus carreras. El jefe de la SRF es contratado directamente por el Ministro de Finanzas, normalmente del sector privado o con antecedentes similares, y ostenta el rango de viceministro.

Debe mencionarse, si no enfatizarse, un estilo particular aquí. Excepto por los Directores de los departamentos de la SRF, todas las oficinas son abiertas. Por consiguiente los Jefes de División comparten espacios abiertos y amplios con su división y trabajan de cerca con todos los miembros de su personal. En efecto, como se deducirá para el Reino Unido, inclusive el Secretario Permanente de Tributación comparte un espacio abierto con sus colegas. Las reuniones se organizan mediante un sistema de reservaciones en un número de oficinas designadas para tal fin. El estilo de gerencia de la India sigue siendo tradicional.

India

Fundamentalmente la estructura de administración de los servicios de rentas de la India ha permanecido igual durante los años. Existen dos Juntas - la Junta Central de Impuestos Directos (CBDT) y la Junta Central de Impuestos Internos y Aduana (CBEC)¹⁵ -que son supervisadas por el Secretario de Rentas (RS) y su oficina para fines administrativos. Aunque la CBDT y CBEC comprenden funcionarios tributarios de carrera, el RS procede del selecto Servicio Administrativo Indio a menudo con poca experiencia en temas de tributación. Aunque el RS es un Secretario del Gobierno de la India, los Presidentes de las Juntas continúan siendo únicamente Secretarios Especiales, un tema de frustración para los funcionarios tributarios de carrera. Las comisiones tributarias nacionales han comentado y cuestionado este curioso arreglo. Otro tema que destaca es la continua separación de las dos Juntas y sus respectivos departamentos de impuestos directos e indirectos, en contraste con Brasil y el Reino Unido al igual que las más avanzadas administraciones tributarias globalmente.

Los departamentos de impuestos se reflejan principalmente a lo largo de demarcaciones geográficas en lugar de funcionales. Por consiguiente la presentación de impuestos de los contribuyentes, gravamen y auditoría/escrutinio se acumulan en una oficina y, más notablemente, en un funcionario. Por consiguiente, cuando un contribuyente se muda de una parte del país a otra parte, una preocupación importante para él o ella sería cómo mudar el "archivo".

¹⁵ *Los departamentos separados de Aduanas e Impuestos Internos fueron fusionados hace muchos años.*

El Integrador de Sistemas, conjuntamente con la Red de Información Tributaria con un poco de suerte permitirá dicha mudanza a la perfección en el futuro. De otro modo, un importante objetivo de la mejora de ICT para facilitar el enfoque en el cliente seguirá siendo inalcanzado.

En efecto, la administración tributaria India-de hecho la administración gubernamental completa-se muda sobre la base un sistema de archivos en papel.

La India posee un excelente programa de capacitación para funcionarios tributarios entrantes que cubre un espacio de dos años. En el pasado, los funcionarios procedentes del programa solían tomar su futuro como un servicio de toda una vida, enorgulleciéndose con razón del avance de su carrera y su lugar en la sociedad. Esa situación ha cambiado ligeramente. Primero, los diferenciales en salarios entre los sectores privado y gubernamental han crecido en la medida que las firmas de contabilidad multinacionales han establecido oficinas en la India y un número perceptible de funcionarios de calidad se trasladan a ellas. En efecto, no se trata únicamente de la estructura salarial-el gobierno central recientemente ha implementado una subida en la estructura salarial y existen también muchos beneficios no pecuniarios tales como vivienda altamente subsidiada en ubicaciones agradables y facilidades de transporte generosamente ofrecidas-pero también el estilo y la estructura gerencial tradicional global que actúan como trabas para que los funcionarios más dinámicos permanezcan en el sector público.

Los ascensos se basan en el año ("grupo") de entrada al servicio de rentas internas indio. Aún cuando los mejores funcionarios tienden a obtener buenos destinos en un esfuerzo para mantener el equilibrio, esta posibilidad está limitada por la necesidad de lograr objetivos de equidad y un balance regional. Esto de algún modo sobresale de los otros casos. Por ejemplo, en el Reino Unido, los trabajos normalmente se anuncian. Primero, los candidatos internos del mismo grado (del puesto anunciado) aplican; en la siguiente ronda, el puesto se abre a candidatos con potencial de ascenso; y en la tercera etapa a los candidatos externos. El proceso puede ser extenso pero es más focalizado y lleva consigo la posibilidad de que se seleccionen fuertes candidatos. India tiene aún mucho por hacer en lo que atañe a su política de reclutamiento y la mejora de estructuras competitivas para promover la especialización funcional.

Otro aspecto de la capacitación es el módulo de capacitación. Aunque el plan de estudios es extremadamente integral, siendo tanto amplio como profundo, hasta ahora no halas últimas herramientas y técnicas de administración. Esto se refiere en particular a la alta gerencia, por ejemplo, el uso del lenguaje oral, la comunicación escrita (por ejemplo, la ventaja de utilizar la voz activa en lugar de la voz pasiva, "personas" en lugar de HRD, cliente o interesado en lugar de contribuyente), los atributos de liderazgo, superar el desafío o la función de visión

de manera exitosa, y muchos otros. La incorporación de tales características aunque sea tardíamente haría mucho por la administración en el sentido de avanzar hacia una visión más dinámica para reconfigurar la estructura administrativa.

Reino Unido

Rentas & Aduanas HM se estableció en el 2005 a partir de la fusión de los departamentos de impuestos directos e indirectos - Rentas Internas y Aduanas e Impuestos selectivos al consumo.¹⁶ Esto siguió a las recomendaciones de la "Revisión de los Departamentos de Rentas" (HMT, 2004). La revisión sugirió que la nueva estructura podría generar grandes ahorros en eficiencia, crear una flexibilidad adicional en la asignación de recursos y permitir el uso mejorado de la información y los datos - ayudando a mejorar el valor por el dinero brindado a los contribuyentes del Reino Unido.

El departamento actualmente tiene tres Objetivos Estratégicos Departamentales (DSO's) manifestados públicamente: asegurar que se pague el monto correcto de impuestos, mejorar las percepciones de los clientes, y asegurar la seguridad de las fronteras del Reino Unido. Estos objetivos han sido posteriormente interpretados en un conjunto de Indicadores de Desempeño cuantitativos y que pueden medirse para cada área funcional de HMRC a fin de dar seguimiento al avance en el tiempo.

Los directorios funcionales son un rasgo clave del departamento Nuevo. A nivel de la gerencia, los directorios operativos se agrupan bajo Impuestos Personales, Impuestos del Negocio, y Aduanas & Impuestos Internos. Por debajo de esto, los directorios no se basan en impuestos específicos o características geográficas sino de acuerdo con títulos como Entidades Benéficas, Activos y Residencia, Atención a los Grandes Negocios, Impuesto al Negocio (Impuesto Corporativo & IVA - ambos se consideran de modo interesante impuestos sobre los negocios), Cumplimiento Local (para contribuyentes pequeños y medianos), Personas Naturales Complejas, etcétera, todos reflejando grupos de clientes finales. Otros departamentos funcionales incluyen Deuda, Cumplimiento Central, Riesgo e Inteligencia, KAI y otros con un enfoque analítico y funcional específico.

Un aspecto interesante de la política de personal de HMRC es la contratación de gerentes del sector privado tanto en las áreas tributarias como en las no tributarias. Dicha estructura, para ser exitosa, debe contar con los medios para reconocer en qué puntos de intervención existen puntos que son beneficios, y donde no.

¹⁶ *Hablando de manera amplia, Rentas Internas administraba anteriormente impuestos directos tales como el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto Corporativo, mientras que Aduanas e Impuestos Internos administraban los impuestos indirectos tales como el IVA y los impuestos al consumo.*

Por otra parte, la contratación de gerentes del sector privado tiende a traer enfoques de administración de punta. Por supuesto que permanece el reto con relación a la configuración correcta de pericia tributaria versus gerencial, sus respectivos tratamientos, y la asignación de sus roles, responsabilidades y obligaciones. El punto aquí es que se otorgue reconocimiento a la necesidad de administración pura que emane del sector gerencial en lugar de administrar el departamento sobre la base de capacidades gerenciales y la experiencia de los funcionarios tributarios, aunque sean de alto rango únicamente. Se intenta abordar el desafío concomitante arribando al balance correcto entre los dos.

En lo que se refiere a la pericia tributaria misma, no existe limitación sobre la contratación externa para que la experiencia tributaria interna y externa-con el conocimiento de la última de las más recientes estrategias de tributación y asesoría practicadas en el sector privado-engranen de modo inteligente. Esto permite que se promuevan de manera intrínseca la administración especializada de riesgo, el manejo de la deuda y las destrezas de detección. Por lo tanto, sigue siendo vital que, donde sea el caso, los vínculos de comunicación entre los diferentes directorios y en todos los grupos operativos estén bien desarrollados y se mantengan de modo exitoso.

Con frecuencia se reclutan funcionarios para la gerencia del sector privado o de agencias autónomas del sector público, facilitando la incorporación directa de técnicas de punta para la estrategia y administración en HMRC. Sin embargo, mantener destrezas especializadas entre los tomadores de decisiones de alto rango ha sido un desafío importante. A lo largo del proceso de reestructuración fue fundamental asegurar que se mantuvieran las destrezas tributarias especializadas y se desarrollaran aún más en los niveles más altos a fin de impedir el distanciamiento de la línea del frente operativa de HMRC del proceso de toma de decisiones a alto nivel.

En el Reino Unido al igual que en Brasil, podría decirse que las oficinas básicamente funcionan sin papel. Y se encuentran físicamente abiertas. Por consiguiente, el Secretario Permanente de Tributación al igual que el grueso de los Directores de HMRC trabajan en oficinas con espacios abiertos conjuntamente con sus equipos profesionales y personal de apoyo. Ambas características permiten los "espacios laborales compartidos", es decir existe una necesidad de 80% de infraestructura física para un 100% de personal con resultados positivos directos para la contención de costos.

En resumen, la administración y estructura global de HMRC se fundamenta en muchos principios de administración modernos. En efecto, esta estructura podría dar el ejemplo de cómo organizar una administración tributaria moderna. Su desafío continúa siendo mantener una combinación óptima de administración pura y destrezas especializadas en tributación, al igual que entre el sector privado externo y las destrezas internas de los departamentos.

5. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL ACTUAL ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL

La recesión económica global comprende los factores más urgentes que afectan a las administraciones tributarias en todo el mundo. La misma probablemente impactará las administraciones tributarias de tres maneras: cambios en los ingresos recibidos (junto con mayores atrasos), cambios en el volumen de trabajo operativo de los funcionarios, y cambios en la conducta de cumplimiento del contribuyente. Esta sección de la ponencia repasa cada uno de estos aspectos sucesivamente.

5.1 Cambios en los Ingresos

Se puede afirmar de modo inequívoco que un decrecimiento en la actividad económica global causará una reducción en los ingresos tributarios cobrados de casi todas las fuentes. Esto está siendo actualmente experimentado por la mayoría de las administraciones tributarias. Junto a esto, probablemente haya incrementos en el nivel de deuda adeudada a las administraciones tributarias, con mayores demoras en los pagos. Sin embargo, una pregunta más pertinente sería, qué impacto tendrá este decrecimiento finalmente en las administraciones tributarias.

¿Podría colocarse mayor presión para cerrar las brechas fiscales a fin de incrementar los ingresos disponibles a los departamentos? ¿Podría la baja en ingresos gubernamentales tener fuertes ramificaciones sobre los presupuestos ministeriales/departamentales - limitando los grandes proyectos de inversión, en particular en ICT en el caso de los departamentos tributarios? Actualmente es claro que surgirán más preguntas que respuestas.

5.2 Cambios en el Volumen de Trabajo Operativo

El impacto sobre el volumen total de trabajo para una administración tributaria no es claro. Sin embargo, es probable que puedan identificarse cambios entre los diferentes tipos de procesos en una fase bastante temprana.

Menores cifras de nuevos registros de contribuyentes comerciales potenciales, un menor número de empleados que requieran el procesamiento de sus impuestos sobre la renta y una mejora marginal en la capacidad de reclutar nuevo personal podrían actuar para reducir los volúmenes de trabajo. Mientras tanto, los detalles de empleo cambiantes, mayores números de cierres de empresas y mayores complicaciones con la liquidación de deudas actuarían para incrementar los volúmenes de trabajo.

Con esto en mente, sería posible que las administraciones tributarias identificaran áreas que sean probablemente afectadas por una mayor presión y estén preparadas para cambiar recursos como se requiera.

5.3 Cambios en el Cumplimiento

Una debilitada economía implica menores utilidades, ingresos y bonos para las personas naturales y los negocios. Esto a la vez genera menores oportunidades de que los contribuyentes dejen de cumplir con sus obligaciones. Esto conllevaría una reducción del valor total de los ingresos tributarios en riesgo por el no cumplimiento.

Sin embargo, una debilitada economía también presentaría a las administraciones tributarias algunos riesgos adicionales de cumplimiento. Por ejemplo, los pequeños negocios podrían ver un incremento en sus problemas de flujo de caja por causa de la demora entre el gravamen y el pago de impuesto sobre la renta corporativa. Esta demora significa que los pequeños negocios, al tener que pagar impuestos sobre las utilidades históricas en un momento en el que la debilitada economía presiona su flujo de caja, podrían sentirse obligados a funcionar en las áreas grises del cumplimiento. La recesión económica podría exacerbar los riesgos existentes de cumplimiento por parte también de los grandes negocios en la medida que los mismos buscan incrementar sus niveles de elusión a fin de preservar su rentabilidad después de impuesto.

Adicionalmente, en la medida que el desempleo se incrementa, y las personas naturales salgan del empleo formal, habrá más contribuyentes potenciales fuera del relativamente seguro entorno de cumplimiento por ingresos derivados del empleo y con mayor control sobre sus asuntos tributarios. Esto podría incrementar la cantidad de errores sencillos al igual que el incumplimiento deliberado. Mientras tanto, es probable que crezcan los mercados ilegales de bienes sujetos al pago de impuestos internos en la medida que la economía disminuya. Durante una recesión, los consumidores podrían reaccionar a menores ingresos cambiando a productos ilegales y más económicos. Las pequeñas empresas y las grandes cadenas minoristas podrían igualmente estar más deseosos de tener dichos productos si la demanda de bienes legales disminuye.

Por lo tanto, las implicaciones generales de una debilitada economía en cuanto al cumplimiento no son claras, y dependerían del segmento de contribuyentes y el tipo de incumplimiento. Puede esperarse que se mantenga el rendimiento de las actividades de cumplimiento durante los próximos años dado que el rendimiento de cumplimiento es determinado por niveles históricos de utilidad. Sin embargo, el mismo cobro de los impuestos de pequeños y grandes negocios debe ser más difícil, representando desafíos para las administraciones tributarias.

Para añadir al nivel de complejidad, aparecen aspectos de reducción de ingresos que reflejan un bajo crecimiento económico y un incremento en los atrasos, lo que indica la reducida importancia de los negocios en combinación con cambios impredecibles en la conducta de cumplimiento. Por lo tanto es un desafío para

las administraciones tributarias asignar los recursos debidos entre estos aspectos de la administración tributaria que compiten entre sí pero se interrelacionan. Fundamentalmente, aunque son aspectos interrelacionados, en el análisis final, el desafío es que los mismos deben separarse para fines de asignación presupuestaria. Debe llevarse a cabo internamente un cuidadoso análisis de los antecedentes a fin de alcanzar este balance correcto.

En general, existen importantes riesgos con relación a los efectos que los cambios en el crecimiento de la economía global acarrearán para las administraciones tributarias. Mientras mayores sean las fluctuaciones en la actividad económica, mayores serán las incertidumbres que afectan a las administraciones tributarias. Aunque algunos impactos parecen relativamente predecibles y pueden anticiparse, otros no. También han aparecido desafíos específicos para las administraciones tributarias a través de decisiones en muchos países para emplear estímulos fiscales provisionales-tales como una reducción provisional (o incierta) en las alícuotas de impuestos como una herramienta de política-en los tres países que he utilizado en mis presentaciones-. Aunque brindan un estímulo económico, las mismas tienden a crear complejidades en el cálculo de impuestos que las administraciones deben estar preparadas para enfrentar. Fundamentalmente, las administraciones tributarias tienen que estar preparadas para una mayor propagación del riesgo, considerando esto al momento de tomar decisiones presupuestarias, en particular con respecto a las grandes inversiones de capital.

6. COMENTARIOS DE CIERRE

Un sendero claro hacia adelante para desarrollar una moderna administración tributaria comprende, primero, aprovechar los nuevos desarrollos en la tecnología y en segundo lugar, técnicas de administración de punta a fin de producir una atención al cliente de calidad. En tercer lugar, dicho estilo de gerencia mantiene al contribuyente como su enfoque principal, de la misma manera que lo es para una empresa privada.

Cuarto, desarrollar y facilitar a las administraciones tributarias una base analítica para la elaboración de políticas, con base en un almacén de datos fundamentado en la TI, debe ser el eje principal de esta estrategia. Esto ayudará a impulsar los cambios en la política a través de análisis y evidencia, proporcionar medidas de desempeño internas sólidas desde el punto de vista analítico, y permitir una comprensión más sofisticada de los clientes, sus expectativas y su conducta de cumplimiento.

Finalmente pero no menos importante, queda también claro que la incertidumbre que rodea las actuales condiciones económicas y las presiones asociadas sobre las finanzas gubernamentales representan riesgos importantes a los planes

mejores diseñados para el avance de una administración tributaria moderna. Aunque estas presiones inevitablemente afectarán el funcionamiento de los sistemas tributarios en el corto o hasta el mediano plazo, la dirección más a largo plazo de las administraciones tributarias modernas sigue siendo clara y esa senda no debe perderse.

TEMA 1

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Ponencia

Tema 1

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Juan Hernández

Director General de Impuestos Internos
(República Dominicana)

SUMARIO: Resumen ejecutivo.-1. Elementos que deben considerarse para que las TIC puedan colocarse al servicio de la AT.- 2. El internet al servicio de la transformación de los procesos tributarios.- 3. La experiencia transformadora de la DGII, cómo abordamos cada elemento.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo se ha dividido en tres partes fundamentales, con el objetivo de establecer los aspectos que a nuestra manera de ver, permiten que las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones estén al Servicio de la Administración Tributaria.

En primer lugar, se analiza la importancia de implementar un "Buen gobierno de TI", como un conjunto de acciones que permiten armonizar las decisiones acerca de la administración y el uso de las tecnologías de información con los comportamientos deseados y los objetivos del negocio.

Se muestra una clasificación de los tipos de gobiernos de TI, de acuerdo a las decisiones de éstos respecto a las tecnologías. La clasificación de los tipos de gobiernos TI son: Monarquía del negocio, Monarquía de TI, Feudal, Federado, Duopolio y Anárquico.

En segundo lugar, se identifican los elementos que deberán ser considerados para lograr que las TICs estén al servicio de una AT, que son:

- a) La definición del rol y del impacto de las TICs en la estrategia organizacional.
- b) El alineamiento de la Visión de las TICs con las estrategias de la organización.
- c) La visión integral de la organización.
- d) El compromiso transformador de los procesos claves hacia dentro y hacia fuera que tenga la autoridad tributaria.
- e) La capacidad de devolver a los contribuyentes, a través de mejores servicios y el accionar más transparente de la AT, la inversión en los proyectos relacionados con las TICs.
- f) La legislación disponible para emprender procesos modernizadores.

Posterior, se describe cómo han sido abordados cada uno de estos elementos en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana. La experiencia de la DGII en el uso de las TICs, con el fin de aportar al logro de su directriz estratégica "Aumentar sostenidamente las Recaudaciones". Esto se analiza basado en:

- El rol que le asigna la DGII a las TICs, de acuerdo a la definición de su visión donde se expresa que pretende: "Ser una organización con prestigio y credibilidad que utiliza políticas, procedimientos y **sistemas de información que operan eficientemente**, con gente ética y profesionalmente inobjetable, que trabaja alineada por la directriz de aumentar sostenidamente las recaudaciones, reduciendo la evasión y respetando los derechos de los contribuyentes."
- La convicción que el nivel de cumplimiento de los contribuyentes y la consistencia del mismo, dependen del desempeño organizacional y del desempeño tecnológico. Donde el desempeño tecnológico se identifica como el elemento que da consistencia al nivel de cumplimiento logrado. Tener un alto desempeño en estos dos factores es lo que permite alcanzar un alto nivel de cumplimiento, pero con consistencia en el tiempo.

Se observa que el rol de las TICs está explícitamente en la Visión de la DGII. Las TICs junto con las políticas, los procedimientos y la gente ética y profesionalmente inobjetable, es una unidad indisoluble para conseguir reducir la evasión para el logro del aumento sostenido de las recaudaciones.

En el documento se describen los Proyectos de DGII con un alto componente de uso de TICs, tales como: Oficina Virtual, Impresoras Fiscales, Control de facturación o Comprobantes Fiscales, entre otros.

La ejecución de estos Proyectos han permitido a la DGII, entre otras cosas, pasar de no recibir ninguna declaración electrónica en el 2005 a recibir el 80% de las declaraciones de IVA y el 75% de las declaraciones de Impuesto Sobre la Renta (ISR) en el 2008.

Las entidades públicas y privadas podrían definirse como organizaciones conformadas por procesos; unos son procesos industriales, otros son procesos de servicios, otros de control; pero, procesos al fin y al cabo. En todos los casos se trata de obtener un resultado para beneficio de otro proceso, un cliente, un contribuyente o en términos más generales un ciudadano.

De ahí que, hablar de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) al Servicio de las Administraciones Tributarias (AT), es equivalente a hablar de las TICs al servicio de la facilitación y eficiencia en la ejecución de los procesos en las organizaciones.

Sólo hay que detenerse a mirar como las TICs han transformado nuestra forma de vida, para entender cómo han estado al servicio de organizaciones y de la transformación de cualquier proceso.

Por ejemplo, en el ámbito de los procesos médicos, la nanotecnología¹ ha permitido que evolucione la endoscopia hasta llegar a disponer de cámaras minúsculas que se introducen como cápsulas en el organismo humano para que los expertos miren el interior del cuerpo. O como se puede diagnosticar adecuadamente una enfermedad usando tomografías que reproducen imágenes de los órganos y sus condiciones.

Si concluimos que las TICs han impactado todos los ámbitos de nuestro quehacer, es claro que son imprescindibles y críticas para el buen desempeño de la organización.

En el ámbito tributario de lo que se trata es de identificar la manera de transformar los procesos para la gestión de los impuestos con el objeto de aumentar o mantener los niveles de cumplimiento de los contribuyentes y con ello preservar o aumentar las recaudaciones. Para hacerlos más eficientes y eficaces, se requiere colocar las TICs al servicio de ese objetivo transformador.

Para lograr que estas herramientas aporten de manera determinante al objetivo organizacional, se habla de la necesidad de implementar un "Buen gobierno de TI". "El buen gobierno de TI permite armonizar las decisiones acerca de la administración y el uso de las Tecnologías de Información con los comportamientos deseados y los objetivos del negocio"².

¹ *La nanotecnología es un campo de las ciencias aplicadas dedicado al control y manipulación de la materia a una escala menor que un micrómetro, es decir, a nivel de átomos y moléculas (nanomateriales).*

² *IT Governance, Peter Weil y Jeanne W. Ross, Harvard Business School. El gobierno de TI se refiere al marco estratégico y operacional en que se desarrollan las tareas y proyectos de TI en una organización para el logro del comportamiento deseado del uso de las TIC.*

El Gobierno de TI, puede enmarcarse dentro del marco conceptual del "Gobierno Corporativo" que pretende un ejercicio de la Dirección de las organizaciones para brindar dirección estratégica, asegurar el logro de los objetivos de la empresa, asegurar la apropiada administración de los riesgos y verificar que los recursos de la empresa son usados de forma transparente y responsable. ¿Qué herramienta más idónea para contribuir con el objetivo de lograr transparencia operativa en las organizaciones que las TIC?

Según el libro "IT Governance" existen 6 modelos de gobierno de TI: Monarquía del negocio, Monarquía de TI, Feudal, Federado, Duopolio y Anárquico. Estos modelos caracterizan el tipo de Gobierno de TI de las organizaciones en función de la manera en que asumen sus decisiones en cuanto a los siguientes aspectos: rol, la arquitectura, la infraestructura, las aplicaciones o sistemas, el foco de la inversión y la priorización de los proyectos. Veamos las características de cada uno de ellos:

- a. **La monarquía del negocio:** En este modelo las decisiones en torno a los aspectos de las TIC sobre su rol, la arquitectura, la infraestructura, las aplicaciones o sistemas, el foco de la inversión y la priorización de los proyectos, son tomadas por la alta dirección.
- b. **La monarquía de TI:** En este caso, las decisiones en torno a los aspectos señalados son tomadas por los especialistas de TI.
- c. **Feudal:** Es usual en organizaciones con unidades de negocio o estructuras funcionales o por región que en ellas las decisiones se tomen, según las necesidades de cada unidad de negocio, función o región.
- d. **Federal:** Las decisiones en torno a TI son tomadas por la alta gerencia y los líderes funcionales de la organización o negocio sin involucrar necesariamente a TI.
- e. **Duopolio:** Representa una combinación de modelos en que las decisiones se toman de manera conjunta por los especialistas de TI y la alta dirección con los líderes funcionales o de unidades de negocio.
- f. **Anárquico:** Las decisiones son tomadas por grupos de manera aislada.

Para analizar cuál es la tendencia en el uso de una u otra forma de gobierno de TI, realizaron una investigación con grandes empresas lucrativas y organizaciones no lucrativas. El referido estudio arrojó, entre otras, las siguientes conclusiones:

- a. El 80% de las organizaciones del sector privado aplican un modelo de gobierno de TI mixto entre Federal y Duopolio.
- b. En el sector de organizaciones no lucrativas y de gobierno predomina la monarquía del negocio, excepto en lo relativo a la arquitectura de TI, siendo menos frecuente las que operan bajo la monarquía de TI centrándose en las decisiones relacionadas con las propias Tecnologías. Se destaca que el 20% de las organizaciones utiliza el modelo feudal para la toma de decisiones de TI.

Este estudio, nos provee una visión general de las diferencias y similitudes entre los distintos tipos de organizaciones en la manera de implementar el gobierno de TI. Aunque estos hallazgos no necesariamente son una tendencia de las AT, porque el estudio es general para el sector público, nos interesa destacar que la participación de los especialistas de TI en las decisiones de los aspectos señalados anteriormente es sustancialmente menor en este tipo de organizaciones.

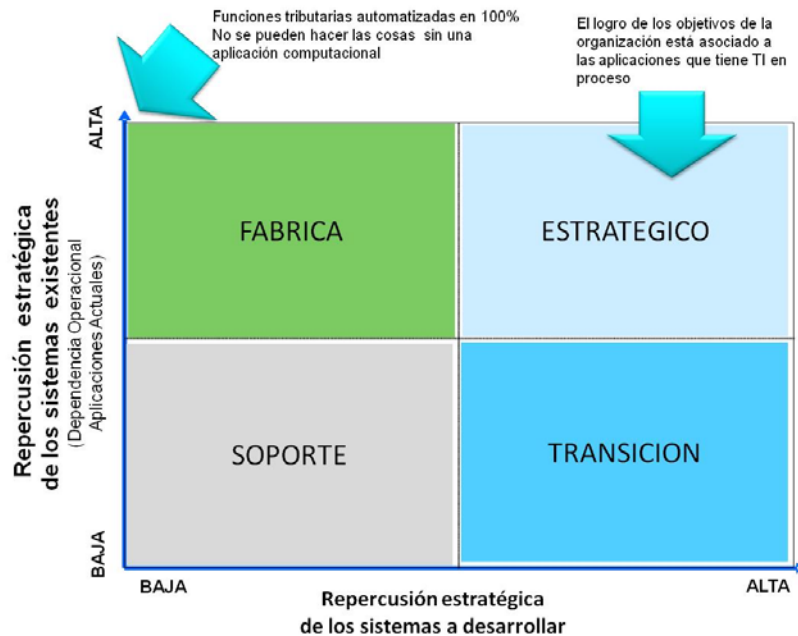
Si damos como bueno y válido que las TICs son herramientas imprescindibles para transformar los procesos, debemos preocuparnos porque las decisiones a este respecto sean tomadas basándose en las necesidades y prioridades de la organización y no de una parte de ella.

La tendencia en este sentido, es de disponer de especialistas de TI que puedan integrarse a la toma de decisiones y ser dueños del proceso de gobierno de TI. "El gobierno de TI necesita alguien que abogue y sea dueño del gobierno de TI"."El CIO o el oficial del gobierno de TI³, es el mecanismo más efectivo para defender y educar sobre el gobierno de TI ". De ninguna manera, se pretende fomentar la monarquía de TI, pero sí que debe existir un responsable de que los objetivos para lograr un gobierno de TI saludable se cumplan.

La Matriz de MacFarlam⁴ es una herramienta que permite medir el buen uso de las TICs, a partir de identificar su incidencia en la organización. Debemos saber si las acciones de TI (inversión, aplicaciones, etc.) han sido tomadas y si han impactado los objetivos estratégicos de la organización.

³ *IT Governance, Peter Weil y Jeanne W. Ross, Harvard Business School, 2004.*

⁴ *F. Warren McFarlan*



A través de un ejercicio de ubicar los proyectos realizados y los que serán efectuados, en estos cuadrantes, podemos saber si el uso que damos a las TICs está alineado a los objetivos estratégicos de la organización y, por tanto, si las TICs se encuentran al servicio de la transformación de ésta. Es claro que, si la repercusión o el impacto de dichos proyectos no trascienden la mecanización, no podemos hablar de transformación de procesos.

Otros modelos, orientados a los resultados financieros, miden el valor que agregan las TICs con base en su aporte para la reducción de los costos o el aumento de los ingresos.

Aunque hemos hablado de que las organizaciones gestionan procesos y que eso constituye una gran semejanza entre unas y otras para abordar el tema de las TICs, no podemos obviar que las organizaciones gubernamentales tienen una diferencia importante con las organizaciones privadas en la manera de implementar las TICs y es que su actividad no implica la búsqueda de beneficios, ni existe un mercado competitivo en el que opere, ni lucha por una porción de mercado.

De manera que, si estos son los factores que permiten ponderar de manera más clara el valor agregado de las TICs para el logro del objetivo de la organización en el ámbito privado, las organizaciones públicas deben ser más creativas en estas mediciones.

En el caso de las AT, afortunadamente, se puede decir que existen elementos que permiten medir el valor agregado de las TICs en lo relativo a su impacto en los costos y los ingresos de manera similar a las organizaciones privadas. Por ejemplo, unos proyectos de TICs pueden asociarse con la generación de ingresos por concepto de recaudaciones y de igual manera otros pueden asociarse con reducción de costos para la AT o para el contribuyente. Evidentemente, este tipo de aspectos facilita la integración del uso de las TICs en los planes estratégicos de las AT.

Hemos visto como existe un marco conceptual diverso que provee elementos y herramientas para analizar el tema de las TICs en las organizaciones. Nos parece que ha sido importante hacer este recorrido para darnos cuenta que el tema del uso de las TICs ha ocupado la atención de organizaciones y autores de prestigio en los últimos años.

Por nuestra parte, en lo que resta de este documento, abordaremos los elementos que a nuestro juicio, permiten colocar las TICs al servicio de la Administración Tributaria y de qué manera se transforman los procesos tributarios, cuando logramos con éxito esta tarea.

1. ELEMENTOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA QUE LAS TIC PUEDAN COLOCARSE AL SERVICIO DE LA AT

El uso de las TICs para mejorar los procesos de las Administraciones Tributarias se ha convertido en un gran desafío por diversas razones: por la presión que ejerce la sociedad para que los estados se hagan cada vez más modernos y más eficientes desde el punto de vista de los costos de operación, por las demandas de transparencia en el uso de los recursos y en las acciones de la Administración, por la complejidad propia de utilizar adecuadamente las TICs y por las dificultades para determinar cómo aporta la Tecnología a la transformación de cada proceso y a la reconversión de la gente que lo gestiona o cómo aporta a que la actuación de la administración sea más equitativa.

Son muchos los aspectos que convierten en un reto usar las TICs de manera adecuada, es un ejercicio que demanda esfuerzos importantes para alcanzar los resultados con una valoración positiva.

Adicionalmente, para que esta valoración positiva sea perdurable hay que agregar a los retos la demostración objetiva que los resultados obtenidos han estado al servicio de una mejor Administración Tributaria. De esto depende que las altas inversiones requeridas sean percibidas adecuadamente por los ciudadanos y los contribuyentes.

Para ello, hay que establecer los indicadores cuantitativos y cualitativos necesarios para medir el impacto de las TICs. De esta forma, podremos saber si hemos satisfecho la demanda de los ciudadanos por servicios más eficientes y eficaces. Todo esto, sin perder de vista que en esencia, las AT trabajan para lograr niveles de cumplimiento cada vez mayores de los contribuyentes y que las TICs como cualquier otro recurso deben contribuir a lograr este objetivo. De este equilibrio depende lograr mayor eficacia en el cumplimiento de la misión de las AT, contribuyentes más satisfechos y ciudadanos más conformes con la transparencia de las acciones de la AT.

Por otra parte, el tipo de operaciones que realizan las AT favorecen que su accionar pueda impactar positivamente a un gran número de ciudadanos, individuales y corporativos. Esto permite que la AT pueda convertirse en una promotora de procesos de modernización de entidades privadas y otras del sector público, en la medida que promueva prácticas innovadoras basadas en el uso de tecnologías que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Esta posibilidad de asumir un rol de mayor relevancia, se convierte en una presión adicional, que de ser asumido como un desafío, podría representar un aporte para su prestigio y credibilidad y, por tanto, un elemento favorable para promover los proyectos transformadores que se ejecutan al interior de ésta.

Otro aspecto que debería facilitar a la AT convertirse en un referente de sus países, es que puede considerarse una organización cuyo "negocio" es la información, en tanto, depende de los sistemas y requiere que su personal esté compuesto por gente capaz de trabajar manejando información (gestores de información) para lograr un alto desempeño.

Las condiciones están dadas para que una AT emprenda proyectos de transformación de sus procesos, usando las TICs y su potencial para la innovación como instrumento de soporte a esta transformación.

Hemos identificado los elementos que a nuestro modo de ver, deben ser considerados para lograr que las TICs estén al servicio de una AT que pretende mayor eficiencia y eficacia. Estos elementos pueden asociarse con los componentes que dan sustento a las normativas sobre buen gobierno de las TICs y son:

- a) La definición del rol y del impacto de las TICs en la estrategia organizacional.
- b) El alineamiento de la Visión de las TICs con las estrategias de la organización.
- c) La visión integral de la organización.
- d) El compromiso transformador de los procesos claves hacia adentro y hacia fuera que tenga la autoridad tributaria.

- e) La capacidad de brindar a los contribuyentes mejores servicios y mostrar un accionar más transparente, especialmente en la inversión en proyectos relacionados con las TICs.
- f) La legislación disponible para emprender procesos modernizadores.

Veamos cada uno de ellos.

Sobre el primer elemento, el rol de las TICs en la estrategia organizacional, es importante enfatizar que la dirección de la AT debe estar convencida del papel que deben jugar las TICs para la consecución de los objetivos estratégicos de la misma. No obstante, pretender que las TICs resuelvan los problemas de la AT es desconocer las posibilidades de las herramientas por más extraordinarias y asombrosas que sean.

Los riesgos que se asumen si no se tiene claro el papel de las TICs son muchos.

Se puede invertir mucho tiempo y mucho dinero, sin obtener los resultados esperados, si nuestros proyectos de modernización están diseñados para usar las TICs como instrumento para ejecutar de manera técnicamente moderna procesos conceptualmente antiguos.

Así por ejemplo, podríamos estar perdiendo el tiempo y dinero creando novedosos sistemas para usar datos con fiscalizadores orientados a revisar papeles. Podríamos estar perdiendo el tiempo digitalizando documentos o creando documentos electrónicos para eliminar papel que no podemos dejar de usar en los procesos judiciales.

Se puede invertir mucho tiempo y mucho dinero, sin obtener los resultados esperados, si no se elaboran estrategias institucionales, en las cuales se precisen las expectativas en torno al uso de las TICs.

Es claro que disponer de una visión del rol de las TICs permite que las expectativas en torno a los resultados puedan alinearse con las expectativas de la organización y el resto de funciones o procesos de la organización.

En el caso de Administraciones Tributarias, para avanzar en el uso de las TICs se requiere acompañar las inversiones con proyectos de gestión del Recurso Humano para mejorar la manera de capacitar y de reclutar la gente, más que por el conocimiento por sus competencias, habilidades y potencialidades. Esto permitirá disponer de personal que asimile de manera más fácil la transformación de los procesos.

Cada estrategia institucional debe ir acompañada de una definición de las herramientas tecnológicas que serán usadas para lograrla. Con ellos se garantiza que su contribución esté dimensionada objetivamente.

Si la AT se plantea por ejemplo, utilizar las TICs para reducir los costos de cumplimiento, debemos estar conscientes que no basta con diseñar y desarrollar una Oficina Virtual que permita al contribuyente cumplir con todas sus obligaciones sin desplazarse de su local, hay que garantizar su utilización adecuada, masificar su uso, crear mecanismos de retroalimentación para conocer las necesidades de los usuarios para que sea una herramienta duradera y sobre todo saber si se han reducido los costos de los contribuyentes. Luego se puede concluir que el objetivo organizacional ha sido logrado.

En un contexto más amplio, las Administraciones Tributarias deben ser capaces de asignar un lugar a las TICs en su plan estratégico. Debe establecerse qué grado de confianza se tiene en esta herramienta. Qué tipo de relación existe entre los objetivos relacionados con la recaudación, la fiscalización, el servicio etc. y las TICs. Si se cuenta con ellas para innovar en la manera de realizar sus funciones o si su uso está predeterminado y limitado por el conocimiento de la función tributaria.

El segundo elemento que consideramos fundamental para lograr que las TICs estén al servicio de los objetivos de la AT, es disponer de una Visión de las TICs, alineada con los objetivos organizacionales.

Este elemento muchas veces no es valorado adecuadamente y se resta importancia a tener una visión que permita a los especialistas de tecnología, tomar las decisiones técnicas más adecuadas para la organización y satisfacer las expectativas que ésta tiene en el ámbito de la Tecnología.

Una visión de las TICs debe incluir los aspectos necesarios para orientar las decisiones respecto de la selección de los lenguajes o herramientas de desarrollo más adecuado, de los equipos, los recursos humanos o los procesos tecnológicos. En otras palabras, las decisiones que se toman sobre los elementos citados por Peter Weil y Jeanne W. Ross en el libro de "IT Governance", sobre arquitectura, infraestructura, inversiones, etc., por más alejadas del objetivo recaudatorio que parezcan, deben aportar al logro del objetivo de la organización.

Si las Áreas de TI disponen de una Visión que los fuerce a tomar decisiones técnicas influenciadas por las necesidades de la organización, las plataformas de TICs serán más apropiadas y las inversiones más razonables. Determinar qué equipos o qué base de datos utilizar es una decisión técnica, pero debe estar permeada por la realidad de la organización y su propósito. De lo contrario dispondremos de equipos y sistemas que no aportarán al desarrollo institucional; no aportarán a la pretendida transformación de la AT y no impactarán los niveles de cumplimiento de los contribuyentes.

El tercer elemento, la visión integral de la organización, se refiere a la capacidad de ver los objetivos de la AT por encima de objetivos individuales de cada una de las áreas que funcionan a lo interno de la organización. Esto es utilizar todos los

factores disponibles: las Tecnologías, los Recursos Humanos y las técnicas para Mejorar los Procesos como una unidad que busca que la organización obtenga mejores resultados.

A menudo, los líderes de la administración de las TICs parecen no tener los mismos objetivos del resto de los líderes de la organización, al mismo tiempo los distintos líderes de procesos de la organización parecen considerar las TICs como un mal necesario. Ambos extremos se explican por la carencia de una Visión de las TICs clara y por la ausencia de un entendimiento del rol de las TICs en la transformación de las AT. Definitivamente, estos extremos no aportan a nuestro objetivo de colocar las TICs al servicio de la Administración Tributaria.

Situándonos en otros ámbitos, no escucharemos decir a un profesional con éxito en la medicina de estos tiempos, que la endoscopia transformada por la nanotecnología o los nuevos equipos de tomografías a los que aludimos anteriormente, han sustituido su conocimiento médico para realizar el diagnóstico. Sin embargo, han tenido que surgir especialistas médicos con las competencias adecuadas para aplicar y entender esta tecnología para que se pueda lograr el objetivo de un mejor diagnóstico médico, a partir de la interpretación de sus resultados.

Se trata de lograr que los líderes funcionales de los procesos tributarios y el líder de TI trabajen alineados con la estrategia organizacional y, por tanto, trabajen para el logro de los objetivos de la AT. Se trata de pasar del interés exclusivo o particular que suelen tener, al interés por la información que necesita la organización. Es dejar de ver las TIC como simples herramientas de apoyo y entenderlas como las herramientas imprescindibles para lograr administrar la información que es la materia prima para la gestión tributaria.

Este alineamiento implica aceptar que la transformación de los procesos va a producir un aumento de los niveles de cumplimiento y, más aun, va a determinar que los niveles de cumplimiento sean consistentes en el tiempo. Si las autoridades tributarias no están comprometidas con la transformación de los procesos, las TICs serán un ornamento.

Hemos planteado que transformar una organización requiere de las TICs al servicio de este propósito, pero con autoridades dispuestas a asumir con responsabilidad las tareas propias de un proyecto de transformación. A esto alude el cuarto elemento que hemos señalado como fundamental.

Las autoridades tributarias deben estar listas para asumir los compromisos que implica la implementación de tecnologías y de transformación procesos, porque se trata de despojarse de prejuicios y paradigmas para que los procesos puedan realizarse de una nueva forma con los medios que están a disposición nuestra en el mundo moderno.

Asumir el compromiso de transformar la organización utilizando TICs implica un cambio de paradigma. Hay quienes han llevado este cambio en la manera de ver las cosas al extremo de plantear que las organizaciones tienen una cadena de valor real⁵ y otra virtual⁶. La cadena de valor virtual sería ese nuevo paradigma para asumir la transformación de las organizaciones, logrando replicar los procesos reales en procesos virtuales. Si las autoridades tributarias asumen este compromiso, podrán, utilizando TICs, crear los más eficientes y eficaces mecanismos de interacción con sus contribuyentes, sus proveedores y los ciudadanos en general.

Sin embargo, transformar procesos no es tarea fácil, incluso puede implicar una pérdida de poder relativo en las autoridades, como consecuencia de procesos cada vez más transparentes, donde los controles son cada vez más objetivos y determinados por reglas contenidas en sistemas computacionales. Igualmente, la evaluación de funcionarios, procesos y resultados se puede hacer de manera más objetiva. Las TICs pueden impactar positivamente la manera de mostrar los resultados de los empleados, los procesos y la organización.

Cuando la autoridad tributaria decide auspiciar que las TICs sean un elemento detonante de la transformación de los procesos y las organizaciones, debe estar consciente del impacto para los procesos de evaluación de la AT que esto tiene.

Este efecto positivo sobre la transparencia del uso de las TICs, bien difundido a los ciudadanos, se convierte en un factor que incide positivamente para dar continuidad y aceptación social a los cambios que se van introduciendo.

El quinto elemento tiene que ver con la necesidad de que los proyectos de TICs se traduzcan en mejores servicios para el ciudadano y en un accionar más transparente de las AT.

Para que la sociedad perciba el impacto positivo de las TICs, hay que mostrar resultados más allá del impacto sobre el control de los contribuyentes y las mejoras a los procesos internos. Hay que mostrar que las TICs contribuyen a la actuación más transparente de la AT y de sus funcionarios.

La mejor manera de lograr que la inversión realizada en TICs sea valorada positivamente, es utilizar las TICs para ofrecer información sobre la actuación de la AT. Para la sociedad es imprescindible que las organizaciones públicas muestren un accionar más transparente, y eso pasa por rendir cuentas, especialmente sobre la inversión en los proyectos relacionados con las TICs.

⁵ Porter, Michael. (1985) *Competitive Advantage. La Cadena de Valor es una forma de análisis del entorno empresarial mediante la cual se descompone una organización en sus funciones constitutivas, buscando identificar las fuentes de ventajas competitivas en aquellas actividades generadoras de valor.*

⁶ Tesis de Rayport y Sviokla, 1996

Definitivamente, para los contribuyentes, el uso de las TICs debe traducirse necesariamente en mejores servicios, de ahí que incluir como prioridad en los objetivos de las AT, mecanismos de simplificación y facilitación para el cumplimiento es vital. Para saber si los contribuyentes y ciudadanos creen que se hace lo correcto, se requiere interactuar con ellos.

En este ámbito juega un papel importante la política de comunicarse con los contribuyentes y retroalimentarse de las opiniones que tengan sobre la AT. Esta política debe orientarse por un lado a la educación sobre deberes, derechos y las formas de cumplimiento, y por otro a realizar los estudios de opinión necesarios para saber lo que opinan los contribuyentes de la AT, de su servicio y de las herramientas que brinda para el cumplimiento.

Ahora bien, todos estos esfuerzos se desarrollan en un contexto, cuyos límites son las disposiciones legales vigentes, a eso se refiere el sexto elemento. Introducir TICs con criterio innovador requiere también de la adaptación de la normativa tributaria para que documentos electrónicos, firmas digitales, direcciones electrónicas puedan tener valor jurídico. Además, requiere que la redacción de las disposiciones legales sea suficientemente general para permitir que la AT tenga la facultad de introducir los cambios necesarios a los procedimientos administrativos.

Hay que hacer mención especial al impacto favorable que tienen las normativas sobre comercio electrónico y la firma digital con la transformación de los procesos, haciendo uso de las TICs. Proyectos como factura electrónica y la sustitución de documentos físicos por documentos electrónicos han recibido un empuje importante con estas leyes que dan sustento legal al uso de documentos firmados digitalmente.

2. EL INTERNET AL SERVICIO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PROCESOS TRIBUTARIOS

Al hablar de Tecnologías que promueven prácticas innovadoras nos vemos obligados a destacar de manera particular a la Internet.

No cabe duda que Internet ha sido una herramienta determinante para la transformación de los procesos de servicios. La influencia ha sido tan determinante que los estados se han visto obligados a crear estrategias de mejora del servicio al ciudadano basado en ofertar sus servicios fundamentalmente por Internet. El e-gobierno, como suele denominarse este propósito de los estados, se ha convertido en toda una estrategia de transformación de la sociedad. Y es en el marco de las estrategias de e-gobierno en que las TICs se consideran como una poderosa herramienta de comunicación para la transparencia, para la reducción de costos y para la eficiencia administrativa.

En el caso de las AT, la manera en que Internet ha permitido comunicarse con los contribuyentes, pero además con las entidades relacionadas con la AT ha sido determinante.

En los últimos 10 años Internet ha pasado de ser un medio de comunicación con los contribuyentes a ser la base de la integración de los procedimientos de intercambio de datos con los contribuyentes y con las entidades que remiten informaciones o realizan procesos compartidos con las AT.

Así por ejemplo, los procedimientos técnicos de intercambio de datos con las entidades bancarias que reciben los pagos de impuestos o con los contribuyentes que envían declaraciones juradas o relaciones de datos, se han transformado de una manera impresionante con el uso de Internet.

Mientras hace unos años los datos eran remitidos, en su mayoría, en diskettes o CD's para realizar posteriormente la carga a los sistemas de las AT, hoy en día se reciben mayoritariamente por medios electrónicos en formatos predeterminados. Esto ha transformado de una manera impresionante la calidad de los datos que pueden disponer las AT y reduce los tiempos y el personal para realizar los procesos de verificación de las entregas de datos y de carga de los mismos.

Definitivamente, para las AT que han iniciado su proceso de modernización o de integración de TICs en los últimos años, Internet ha trazado la pauta. Para reducir costos de cumplimiento de los contribuyentes principalmente se pone a su disposición herramientas en Internet para declarar, pagar, obtener informaciones, actualizar datos, consultar declaraciones y pagos, recibir notificaciones y solicitar servicios, entre otros. Para cualquier trámite, Internet se ha convertido en la mejor herramienta para simplificarlo.

En ese sentido, las Oficinas Virtuales se han convertido en herramientas vitales para la reducción del costo en que incurren los contribuyentes para cumplir. Pero no solo desde este punto de vista, sino también para la eficiencia de los procesos internos de las Administraciones Tributarias.

En cuanto a la transformación de procesos al interior de la organización, Internet ha impactado de manera fundamental. Uno de estos aspectos es el procesamiento de los datos remitidos por el contribuyente, pasando de ser sujetos obligados a entregar información a ser sujetos obligados a procesar la información que deben entregar.

Asimismo, la relación con entidades colectoras de los fondos recaudados, como los bancos, se ha transformado a partir de la introducción de sus propias oficinas virtuales que permiten a nuestros contribuyentes, que son sus clientes, realizar sus pagos de manera electrónica. Más aun, esta apertura tecnológica de la

banca, otrora aferrada a tecnologías cerradas, ha permitido que la actualización de los datos de los pagos de los contribuyentes pueda ser realizada en línea o en tiempo real, a partir de los procedimientos abiertos de intercambio de información.

De manera que, el avance que ha hecho posible Internet y el potencial que tiene para la transformación de los procesos tributarios, requiere una atención especial de las Administraciones Tributarias. Con esta herramienta tiene cada vez más sentido la posibilidad de transformar en electrónicos más procesos tributarios.

3. LA EXPERIENCIA TRANSFORMADORA DE LA DGII, CÓMO ABORDAMOS CADA ELEMENTO

En las siguientes páginas describiremos la manera en que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana ha abordado cada uno de los seis elementos que constituyen factores críticos para el éxito del uso de las TICs y los logros obtenidos.

En la DGII durante los últimos años se ha desarrollado un proyecto de modernización, en el cual las TICs han representado una herramienta vital. Este papel se deriva del convencimiento que lograr la consistencia en el tiempo de altos niveles de cumplimiento dependerá del mejoramiento del desempeño tecnológico.

Para la DGII, las causas que explican el nivel de cumplimiento de los contribuyentes y su consistencia en el tiempo⁷, son: el desempeño organizacional y el desempeño tecnológico.

⁷ *El Control del Cumplimiento, Juan Hernández Batista, 40 Asamblea General del CIAT. 2006*

Factores que determinan el nivel y consistencia del Cumplimiento



El primero se refiere a "las capacidades que tiene la Administración para cumplir con sus metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo. Esta dimensión abarca aspectos como la percepción de la sociedad en torno a la eficacia de la organización, a las aptitudes y actitudes de su recurso humano, a la cultura organizacional que la caracteriza, a la calidad de su actuación en el ámbito de la ética, a la percepción de riesgo que tengan los contribuyentes y a la credibilidad de los líderes de la institución para mantener posiciones e influir en la sociedad."

"Lograr un alto desempeño institucional se convierte en una especie de factor de apalancamiento organizacional que le permite maximizar los recursos de que dispone. Es una manera de utilizar del modo más idóneo esos factores intangibles, como la credibilidad, la respetabilidad, el liderazgo, etcétera, que le son propios."

Un alto desempeño institucional provoca niveles de cumplimiento cada vez más altos, porque los contribuyentes perciben una institución que cumple con sus objetivos. Una de las formas de medir el desempeño institucional es con encuestas, que en el caso de la DGII son aplicadas por lo menos una vez por año.

En la última encuesta realizada en Santo Domingo⁸ los resultados fueron los siguientes: El 89.5% de los encuestados confía en la DGII y el 85.5% tiene la percepción de que la DGII se maneja desde el punto de vista ético, entre excelente y bueno y el 87.1% considera que la DGII realiza sus labores de forma transparente.

El segundo factor tiene que ver con "la capacidad de hacer uso de las herramientas tecnológicas adquiridas y desarrolladas por la Administración, alineadas con los objetivos estratégicos de la misma. Esta dimensión comprende el uso efectivo de la tecnología para mejorar las labores de la Gestión Tributaria, garantizando el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y el retorno de la inversión a corto o mediano plazo".

Tener un alto desempeño en estos dos factores es lo que permite alcanzar un alto nivel de cumplimiento, pero con consistencia en el tiempo. Si tenemos una organización con alto desempeño institucional, pero que no utiliza las TICs de manera efectiva, el nivel de cumplimiento podrá tener altas y bajas, porque los procesos dependerán de las personas y sus capacidades. Cuando se acompaña este alto desempeño institucional con un alto desempeño tecnológico, los niveles de cumplimiento alcanzados serán consistentes en el tiempo.

Por ejemplo, se puede disponer de excelente personal, ética y profesionalmente inobjetable que podrán diseñar un plan que elevará los niveles de cumplimiento, pero su mantenimiento en el tiempo dependerá de los sistemas computacionales que ese personal diseñe para darle continuidad y objetividad a dicho plan. Así como de las decisiones que tomen los especialistas de TI en el diseño técnico de estas aplicaciones para darle estabilidad y perdurabilidad.

En adición a esta visión integral que implica entender los procesos, la tecnología y las personas como un sólo cuerpo para alcanzar los niveles de efectividad que se requiere de la AT en el mundo moderno, hemos estructurado un plan estratégico con una directriz estratégica y varios objetivos, en el cada uno de ellos cuenta con iniciativas estratégicas en el ámbito de las TICs. Cada objetivo ha implicado introducir tecnologías y sistemas de distinto tipo.

El rol de las TICs está explícitamente en la Visión de la DGII: Ser una organización con prestigio y credibilidad que utiliza políticas, procedimientos y **sistemas de información que operan eficientemente**, con gente ética y profesionalmente inobjetable, que trabaja alineada por la directriz de aumentar sostenidamente las recaudaciones, reduciendo la evasión y respetando los derechos de los contribuyentes."

Se observa como desde el enunciado que refleja las aspiraciones de la organización aparece el deseo de usar las TICs de manera eficiente para el logro

⁸ Actualmente se ejecuta una nueva encuesta.

de la directriz. Las TIC junto con las políticas, los procedimientos y la gente ética y profesionalmente inobjetable como una unidad indisoluble para conseguir reducir la evasión para el logro del aumento sostenido de las recaudaciones.

Asimismo, si vemos la planificación de la DGII como un flujo de acciones para lograr una directriz esta sería una representación gráfica. Se observa como con la Directriz de "Aumentar Sostenidamente las Recaudaciones" se consigue trabajando en los cuatro objetivos estratégicos que se muestran en el siguiente:



Para citar un ejemplo, como parte del Objetivo de "Combatir la evasión mejorando los procesos de control de cumplimiento, aumentando la percepción de riesgo", se desarrolla el Proyecto de implementación de impresoras fiscales en todo el comercio de República Dominicana. Este proyecto forma parte del conjunto de iniciativas para reducir la evasión⁹ que se formuló a finales del 2004 y que ha implicado la ejecución de varios proyectos que van aumentando el control que tiene la DGII sobre las ventas de los contribuyentes. En el caso del comercio, este proyecto pretende que durante el 2009 y el 2010 se instalen unas 4,000

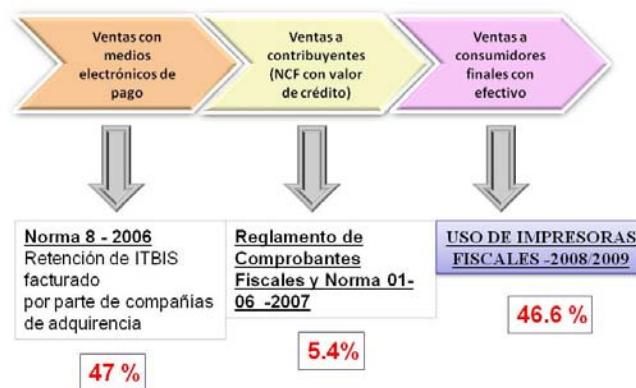
⁹ La DGII definió, en cuanto al control del ITBIS del comercio, 2 grandes proyectos, que son:

- La retención del 30% IVA (ITBIS en RD) en los pagos con al comercio en los pagos con tarjetas de crédito y débito, que deben realizar las empresas procesadores de este tipo de pagos. Lo que implica disponer de los datos de ventas que se realizan con estos medios de pago.
- El control de facturas (comprobantes fiscales) que ha implicado que la DGII controle la emisión de facturas y que todos los obligados al IVA (excepto los acogidos a regímenes simplificados) deban sustentar el 100% de sus compras con comprobantes fiscales autorizados y reportarlos electrónicamente. Además de que los principales 4,000 contribuyentes deben reportar los ingresos.

impresoras fiscales que cubrirían todos los grandes contribuyentes del sector comercial y, por tanto, un 80% de las ventas de ese sector.

El Proyecto de impresoras fiscales tiene un alto contenido tecnológico, debido a que, tanto la certificación u homologación de impresoras con los requisitos diseñados para el control, así como el proceso de implementación o supervisión del mismo, requieren un conocimiento técnico importante y personal de TI involucrado 100%. En la gráfica se observa que la DGII ha tomado medidas para el control de las ventas del Sector Comercial y en cada una las TICs han desempeñado un rol fundamental.

Medidas de Control de Ventas para el Sector Comercial



Otro proyecto que aportará a la transformación de mucho de los procesos de la AT es la introducción de la firma digital en cada vez más documentos. La DGII concluyó el desarrollo del módulo de aplicación de firma digital a los documentos tributarios y con la creación de una opción de mensajería en la Oficina Virtual donde el contribuyente recibirá su correspondencia oficial. El impacto positivo de esto sobre los documentos que potencialmente se podrán entregar en la Oficina Virtual a los contribuyentes es incalculable. La comunicación de carácter oficial entre el contribuyente y la Administración será sustancialmente distinta, a partir de la generalización de la firma digital.

Durante los próximos 2 años la DGII distribuirá tarjetas con certificado digital a los contribuyentes con acceso a la Oficina Virtual que será utilizado para el ingreso en ella.

Para lograr que las TICs estén al servicio de la organización, hemos enunciado una Visión que orienta las acciones y decisiones en ese ámbito. Se pretende: "Dotar a la DGII de la plataforma de TIC más apropiadas para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, usando herramientas/equipos líderes en los distintos segmentos de la plataforma de TIC (Servidores, Base de datos, de desarrollo de sistemas, de almacenamiento de datos, de administración de seguridad y de redes), para garantizar la mayor disponibilidad de servicios tecnológicos a usuarios internos y externos, trabajando con gente ética y profesionalmente inobjetable, motivada y alineada con los objetivos de la organización, para ser referentes del uso de las TIC en República Dominicana."

De eso se trata, que nuestra gente de TI sienta que sus acciones aportan a los objetivos organizacionales y que sus decisiones, por simples que parezcan, impactan el resultado de ésta.

Existen distintos modelos para medir el impacto de las TICs sobre la organización. Uno de ellos es la Matriz de beneficio-beneficiario¹⁰, con ella se puede asociar las ventajas en eficiencia, eficacia o efectividad lograda con una inversión en TICs o con la implementación de un Sistema de información. Medir esto puede representar la diferencia entre dar sentido o no al uso de las TICs en una organización.

Veamos dos ejemplos de uso de matriz beneficio-beneficiario: El primero para el proyecto de Impresoras Fiscales y el segundo para el Proyecto de Implementación de la Oficina Virtual de la DGII¹¹.

¹⁰ Se refiere a la Matriz de Gibson y Hammer.

¹¹ Aunque estos Proyectos obviamente no son exclusivamente de TIC, el personal de TI dedicado a apoyarlos es muy importante y el rol que juegan las decisiones sobre arquitectura, la infraestructura, etc. son vitales.



MATRIZ DE GIBSON-HAMMER
Implementación de una Oficina Virtual

BENEFICIARIO				
	INICIO	DEPARTAMENTOS	ORGANIZACIÓN	
BENEFICIO	EFICIENCIA	Mejoración de Tareas - Delegación en el Contribuyente, del proceso de dictación de Declaraciones Juradas. - Tenorización en Bancos, del proceso de recepción de pagos.	Automatización de Procesos - Notificaciones personalizadas a los contribuyentes. - Solicitudes de Servicios.	Ampliación de Fronteras - Servicio 24 horas / 7 días a la semana. - Posibilidad de cumplir con deberes formales desde cualquier lugar del mundo con acceso a Internet. - Extensión virtual del horario de atención, en fechas límite de declaración y pago. - Garantía de calidad y oportunidad de la información.
	EFICACIA	Mejoras en el Trabajo - Reducción significativa del volumen de Contribuyentes, en los procesos de selección presencial.	Mejoras Funcionales - Reducción significativa (con tendencia a eliminar) de las tareas repetitivas propias del proceso de Liquidación y Casi.	Mejoras en el Servicio - Reducción de los costos de cumplimiento. - Reducción de los tiempos de atención. - Eliminación de los tiempos de espera en fila. - Eliminación de intermediarios (asistentes, mensajeros).
	EFFECTIVIDAD	Ampliación de los diferentes espacios - Transformación del Rol de Capera/Liquidadores hacia labores de Control.	Redefiniciones Funcionales - Transformación de las funciones de las Administraciones Locales, de áreas colectoras a áreas de Control.	Innovaciones en el Producto - Integración con Bancos Comerciales. - 100% de Transacciones en tiempo real. - Plataforma de servicios única en Sector Público. - Reducción de los costos de recaudación.



MATRIZ DE GIBSON-HAMMER
Implementación de Impresoras Fiscales

BENEFICIARIO				
	INICIO	DEPARTAMENTOS	ORGANIZACIÓN	
BENEFICIO	EFICIENCIA	Mejoración de Tareas - Las informaciones de las ventas se obtienen en formatos electrónicos y permiten ser explotadas con herramientas de minería de datos y software de auditoría.	Automatización de Procesos - Automatiza la recepción de las transacciones de venta de los contribuyentes.	Ampliación de Fronteras - Aumenta el control sobre las transacciones relacionadas con los impuestos a los que están sujetos los contribuyentes. - Aumenta la percepción de riesgo de parte de los contribuyentes. - Aumenta la confianza en la sociedad en los mecanismos empleados para el control de evasión.
	EFICACIA	Mejoras en el Trabajo - Disminuye los desplazamientos hacia las relaciones de los contribuyentes. - Mejora la exactitud de las determinaciones.	Mejoras Funcionales - Permite enfocar las acciones de fiscalización a cuentas específicas de los Contribuyentes. - Mejora la calidad de los datos a ser explotados mediante cruces de información.	Mejoras en el Servicio - Favorece la transparencia del proceso de selección de contribuyentes a fiscalizar.
	EFFECTIVIDAD	Ampliación de los diferentes espacios - Permite a los Auditores aumentar el espacio de análisis, según sea necesario, con la posibilidad de evaluar comportamiento histórico, tendencias y proyecciones de los contribuyentes.	Redefiniciones Funcionales - Transforma la metodología de fiscalizar registros en papel hacia la fiscalización de registros electrónicos. - Orienta los labores de fiscalización hacia los cruces de información. - La asignación de tareas a los fiscalizadores se hace de forma más efectiva.	Innovaciones en el Producto - Certificaciones de modelos de impresoras a través del Fabricante, de manera directa. - Reducción de costos de Fiscalización. - Reducción de riesgos de intentos de cobros, al disminuir la frecuencia de visitas presenciales y poder tener protocolos de resguardo.

Para corroborar estos resultados presentados, veamos algunas estadísticas de la implementación de la Oficina Virtual de la DGII, a partir del 2006¹².

- a. Hasta el 2005 no se había recibido ninguna declaración electrónica en la DGII. En el año 2008 se recibieron el 80% de las declaraciones de IVA y el 75% de las declaraciones de Impuesto Sobre la Renta (ISR). Si las cifras fueran sólo para Personas Jurídicas, serían de 90% y 85% respectivamente.
- b. Desde el año 2007, en que se hizo obligatorio la remisión del libro de compras para todos los declarantes de IVA y los ingresos facturados para los principales 4,000 contribuyentes en el marco del Proyecto de Control de Facturas o Comprobantes Fiscales, el 90% de los datos de declarantes de IVA y el 100% de los obligados a remitir los ingresos, son remitidos por la Oficina Virtual.
- c. 82% de los declarantes tienen clave de acceso a la Oficina Virtual.
- d. Según una encuesta a usuarios de la Oficina Virtual realizada durante el período febrero-marzo del 2008, el 99.7% de los encuestados opinan que la Oficina Virtual facilita su cumplimiento y el 81.9% dice haber reducido sus costos de cumplimiento.

En un marco más amplio de uso de mecanismos de intercambio de información por Internet, el 90% de los pagos de ITBIS e ISR se hacen a través de los Bancos, que se conectan a la DGII para aplicarlos directamente a la Cuenta Corriente del contribuyente. Así, contamos con los datos del contribuyente actualizados en línea, de manera que la gestión de control de morosidad está únicamente supeditada a la disponibilidad de dar seguimiento a esos incumplimientos.

Otra forma de medición del grado de alineamiento que tienen los proyectos de TICs con los objetivos estratégicos de la organización es realizando una distribución de éstos por el objetivo al que apunta de manera directa. Por ejemplo, el 70% de los proyectos implementados o realizados por la Gerencia de TI de la DGII durante los últimos 5 años, pueden ser ubicados dentro de uno de los objetivos estratégicos de la DGII. El resto de los proyectos corresponden a inversiones necesarias para fortalecer el desempeño tecnológico, permitiendo que la DGII disponga de una plataforma robusta. Así, la DGII inauguró en el 2008 un Centro de Cómputos que cumple con los requisitos de normas internacionales, en cuanto a los aspectos mecánicos, eléctricos, arquitectónicos, de seguridad y de comunicaciones para situarse en el tercer nivel de cuatro, según el componente¹³.

¹² Datos a diciembre del 2008.

¹³ El Data Center ha sido diseñado, tomando en consideración el estándar internacional ANSI/TIA-942, sobre infraestructura de Telecomunicaciones de Data Centers; este estándar clasifica los data centers en cuatro capas o El Centro podrá ser calificado en Data Center de Nivel Básico, si no tiene ningún nivel de redundancia, con Componentes Redundantes, Data Center Concurrentemente Mantenable y Tolerante a Fallas, según su estado en cuanto a los aspectos mecánicos, arquitectónicos, eléctrico, de seguridad y de comunicaciones. Actualmente estamos situados en el nivel 3 en los aspectos mecánicos, eléctricos y de

Esto muestra que la DGII ha pasado de ser una organización artesanal a una cuyas acciones tienen en el uso de las TICs su mejor apoyo. Esto produce una evolución en el desarrollo del uso de las TICs pasando de ejecutar proyectos para beneficio de individuos o puestos de trabajo o de funciones y departamentos, a ejecutar proyectos que transforman la organización.

En general, los logros de la DGII en los proyectos basados en TICs han impactado favorablemente la manera de hacer negocios en la República Dominicana, así lo reconoció el Banco Mundial en su estudio del 2009 sobre la manera de hacer negocios denominado Doing Business. En ese estudio se plantea:¹⁴ "La República Dominicana es el líder global y regional reformador, ha agilizado la realización de formalidades en varias áreas que pueden realizarse electrónicamente. Un sistema de llenado de declaraciones y de pagos de impuestos, que inició como un piloto en el 2006, ahora está operando completamente. Y los empresarios pueden completar formalidades en línea, incluyendo la verificación del nombre comercial...". El país pasó de la posición 139 que ocupaba durante el año 2008 a la 72 durante el 2009 en cuanto a Pago de Impuestos.

Esto representa una manera concreta de impactar positivamente el desempeño del país, mejorando aspectos relacionados con el tema tributario.

Convertir las Tecnologías de Información y Comunicaciones en una herramienta al servicio de las Administraciones Tributarias dependerá de la capacidad de nuestras organizaciones para integrarlas en sus planes estratégicos, para que los especialistas de TI dispongan de un marco de acción que les permita tomar las decisiones adecuadas para los objetivos de la organización, de la capacidad de las autoridades tributarias de asumir el desafío de convertir las TICs en un elemento transformador y de un marco legal adecuado para promover el uso de las tecnologías en la transformación de los procesos.

Con las tecnologías usadas para los fines definidos como estratégicos por la Administración Tributaria, podemos plantearnos mejoras en los niveles de cumplimiento, pero además impactar positivamente el posicionamiento de la AT en la sociedad.

Las Administraciones Tributarias tienen la oportunidad de convertirse en referentes del uso eficiente de las TICs para mejorar los servicios, reducir los costos de su operación y de los contribuyentes y para tener una gestión cada vez más

¹⁴ En inglés el texto dice lo siguiente: "The Dominican Republic also reduced the corporate income tax rate from 29% to 25%, and abolished several taxes, including the stamp duty. The cost of property registration fell, thanks to a reduction in the transfer tax from 4.3% to 3%. Transferring property now costs 3.8% of the property value, down from 5.1%. In addition, authorities reduced the time to export by three days by improving the online portal for customs documentation and payment."

transparente. Por su interacción con los sectores productivos de un país puede convertirse en una entidad que genere cambios en el comportamiento de las empresas y sus decisiones pueden servir de detonantes para "inducir" el uso de las TICs en los sectores productivos. Es decir, el buen uso de las tecnologías genera un cambio sustancial en nuestras organizaciones, hacia fuera y hacia adentro.

En el caso de la DGII, podemos afirmar que todo ha cambiado:

Prácticamente no hay que procesar en nuestras oficinas documentos de declaraciones y pagos, porque ingresan a través de la oficina virtual y los bancos; se pueden recibir los detalles de las compras y gastos de los contribuyentes de manera electrónica y están disponibles en un Sistema de Información Cruzada; se están incorporando a los procesos tributarios documentos firmados digitalmente; los sistemas computacionales de información cruzada han permitido ampliar la cobertura de las acciones de fiscalización con base en las informaciones que produce; cada empleado que ejerce una labor técnica posee un computador para realizar sus tareas.

Sin lugar a dudas, en los últimos años la DGII ha experimentado importantes transformaciones.

Caso práctico

Tema 1.1

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS TICS: DILEMAS QUE PLANTEA EL ENTORNO ACTUAL

Eduardo Poggi

Asesor en Tecnología de Información
Administración Federal de Ingresos Públicos
(Argentina)

SUMARIO: Resumen.- 1. Introducción.- 1.1 El rol de la TI en las AATT.- 1.2 La experiencia de la AFIP en la planificación de TI.- 1.3 Planes y acciones.- 1.4 La AFIP hoy.- 2. Restricciones a la planificación.- 2.1 Los proyectos tecnológicos importantes son de largo plazo.- 2.2 La tecnología disponible cambia continuamente.- 2.3 Los plazos de las adquisiciones no son predecibles.- 2.4 Los recursos humanos están dados.- 2.5 No es posible anticipar toda la demanda.- 2.6 La industria y las organizaciones tienen intereses distintos.- 2.7 La relación TI-Negocio es conflictiva.- 2.8 Las AATT tienen un rol protagónico en las AAPP.- 3. Pautas de planificación.- 3.1 Mantener la infraestructura.- 3.2 Estandarizar 3.3 Gestionar los datos.- 3.4 Explorar la evolución tecnológica y el negocio.- 3.5 Fortalecer los recursos humano.- 4. Conclusiones

RESUMEN

La tecnología de la información y las comunicaciones es una herramienta clave en el accionar de las administraciones tributarias desde hace varias décadas. Pero en los últimos años, cambios vertiginosos en el contexto han puesto a la provisión de los servicios informáticos en el centro de la escena, exigiéndole prácticas de planificación y gestión diferentes a las tradicionales: más eficientes, más adaptables y de muy rápida respuesta.

Al igual que para la mayoría de las organizaciones públicas y privadas, en los últimos años las TIC han pasado de ser centrales para las tradicionales funciones administrativas y operativas, para cubrir además la complejidad de la relación directa con la sociedad. Este paso no es menor, ya que poner "fuera de la casa"

a los servicios informáticos para que sean accesibles tanto por usuarios propios como externos tienen un nivel de criticidad y sofisticación mucho más alto que el tradicional.

A esta exigencia estructural hay que agregarle el dinamismo propio de las administraciones tributarias y las modernas estrategias recaudatorias y fiscalizadoras. En el caso de la AFIP, por su estructura de agencia única, debemos sumar las exigencias crecientes del control del comercio exterior, donde la tecnología se presenta como una solución en la búsqueda del equilibrio entre el control y la facilitación del comercio internacional.

Por otro lado, la producción y comercialización acelerada de la tecnología provoca cambios constantes en la disponibilidad y en los costos. Lo cual representa una ventaja pero al mismo tiempo complejiza significativamente la planificación. Todos estos condicionantes están inmersos además en un contexto económico mundial -por lo menos- inestable. Contexto que estimula la generación profusa de medidas con corto proceso de planificación, prácticas disruptivas con respecto a estilo implantado y, obviamente, reducción de presupuesto.

La planificación estratégica de las TIC se posiciona entonces como un aspecto fundamental que debe garantizar solidez, seguridad y flexibilidad, para ajustarse a los dilemas del entorno y potenciar la capacidad de respuesta y servicio a los objetivos de la organización. El objetivo es entonces establecer la estrategia correcta de TIC al corto, mediano y largo plazo, manteniendo una capacidad de respuesta oportuna, organizada y coherente a pedidos en general inciertos, no planificables y en un contexto cambiante.

Analizando la planificación y las acciones realizadas en la AFIP desde el 2002, período de crecimiento sustancial del organismo, hemos explicitado una serie de pautas que sintetizan las ideas fuerza utilizadas en la planificación del área de TI. Todas las pautas aquí desarrolladas han sido probadas durante varios años y estamos convencidos que, aunque simples, han sido determinantes en el cambio radical que ha experimentado la provisión de servicios informáticos.

Como se desprende del texto, la AFIP no ha sido innovadora en cuanto a los criterios de planificación utilizados, se aplicaron los mismos criterios de gestión que se utilizan en cualquier empresa grande y ordenada. Lamentablemente, la solución al problema planteado de la planificación no se obtiene por la simple adopción de una metodología innovadora, es necesaria una lenta y constante aplicación de reglas básicas y realistas.

1. INTRODUCCIÓN

La tecnología de la información y las comunicaciones es una herramienta clave en el accionar de las Administraciones Tributarias (AATT) desde hace varias décadas. Pero en los últimos años, los cambios vertiginosos en el contexto han puesto a la provisión de los servicios informáticos en el centro de la escena, exigiéndole prácticas de planificación y gestión diferentes a las tradicionales, más eficientes, adaptables y de rápida respuesta.

Al igual que para la mayoría de las organizaciones públicas y privadas, en los últimos años las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han pasado de ser centrales para las tradicionales funciones administrativas y operativas, para cubrir además la complejidad de la relación directa con la sociedad. Este paso no es menor, ya que poner "fuera de la casa" a los servicios informáticos para que sean accesibles tanto por usuarios propios como externos tienen un nivel de criticidad y sofisticación mucho más alto que el tradicional.

A esta exigencia estructural hay que agregarle el dinamismo propio de las administraciones tributarias y las modernas estrategias recaudatorias y fiscalizadoras. En el caso de la AFIP, por su estructura de agencia única, debemos sumar las exigencias crecientes del comercio exterior, donde la tecnología se presenta como una la solución en la búsqueda del equilibrio entre el control y la facilitación del flujo del comercio internacional.

La adopción de los planes de gobierno electrónico vigentes en todos los países, exigiendo la publicación de servicios accesibles por la sociedad, el cumplimiento de los principios de Ventanilla Única y Simplificación Registral,¹ donde las AATT han tenido en general un rol emblemático aportan un conjunto de restricciones y cargas adicionales a la gestión y a la planificación de la TI.

Por su parte, la producción y comercialización acelerada de la tecnología provoca cambios constantes en la disponibilidad y en los costos. Lo cual representa una ventaja pero al mismo tiempo complica significativamente la planificación. Procesos que son influenciados aún más por una lógica comercial muy agresiva, especialmente para organismos que son grandes consumidores, plagada de burbujas tecnológicas, productos inmaduros, casos de éxito que se vuelven leyes universales y estándares arbitrarios.

¹ *El principio de "Simplificación Registral" establece que los datos que requiera un organismo de la sociedad le sean informados una sola vez y no puedan volver a solicitarse en ninguna de sus dependencias excepto para ser actualizados y; complementariamente, el principio de "Ventanilla Única" exige la presentación de la administración ante los usuarios externos como una unidad, evitándoles la necesidad de conocer la estructura interna.*

A todos estos condicionantes hay que agregarles la inestabilidad del contexto económico mundial que estimula la generación de medidas con poca planificación, la adopción de prácticas disruptivas con respecto al estilo implantado y, obviamente, a la reducción de presupuestos.

La planificación estratégica de las TIC se posiciona así como un aspecto fundamental que debe garantizar solidez, seguridad y flexibilidad, para ajustarse a los dilemas del entorno, potenciar la capacidad de respuesta y dar servicio a los objetivos de la organización. El gran desafío es entonces establecer la estrategia correcta de TIC al corto, mediano y largo plazo, manteniendo una capacidad de respuesta oportuna, organizada y coherente contra pedidos en general inciertos, no planificables y en un contexto cambiante.

Existen muchas metodologías de planificación estratégica que pueden ser de gran apoyo para llevar adelante este proceso. Las ventajas de una sobre otra son en general subjetivas y coyunturales, basadas más en prácticas comerciales que profesionales. Existe además innumerable documentación de calidad y gran oferta de consultoría para su apropiación, por lo que no es el ánimo de este trabajo sumar en este aspecto.

Analizando el proceso de planificación y las acciones realizadas en la AFIP desde 2002 y 2008, período de crecimiento sustancial del organismo, hemos explicitado una serie de pautas que sintetizan las ideas fuerza utilizadas en la planificación del área de TI. Estas pautas se focalizan fundamentalmente en reconocer la realidad, es decir, conocerla, entenderla y actuar en consecuencia, como punto de partida de la planificación, en lugar de dejar el peso de la misma en la utilización de metodologías generales.

Bajo esta visión son analizadas las restricciones y oportunidades que ofrecen los procesos de adquisición, las pautas rígidas de gestión de recursos humanos, la complejidad de la relación entre las áreas de negocio y la de sistemas y la función de los proveedores de bienes y servicios de TI. Se proponen además una serie de pautas para aplicar en la planificación de TI con el fin de generar una capacidad de respuesta a la demanda no planificable de servicios, una de las características más arraigadas en el contexto.

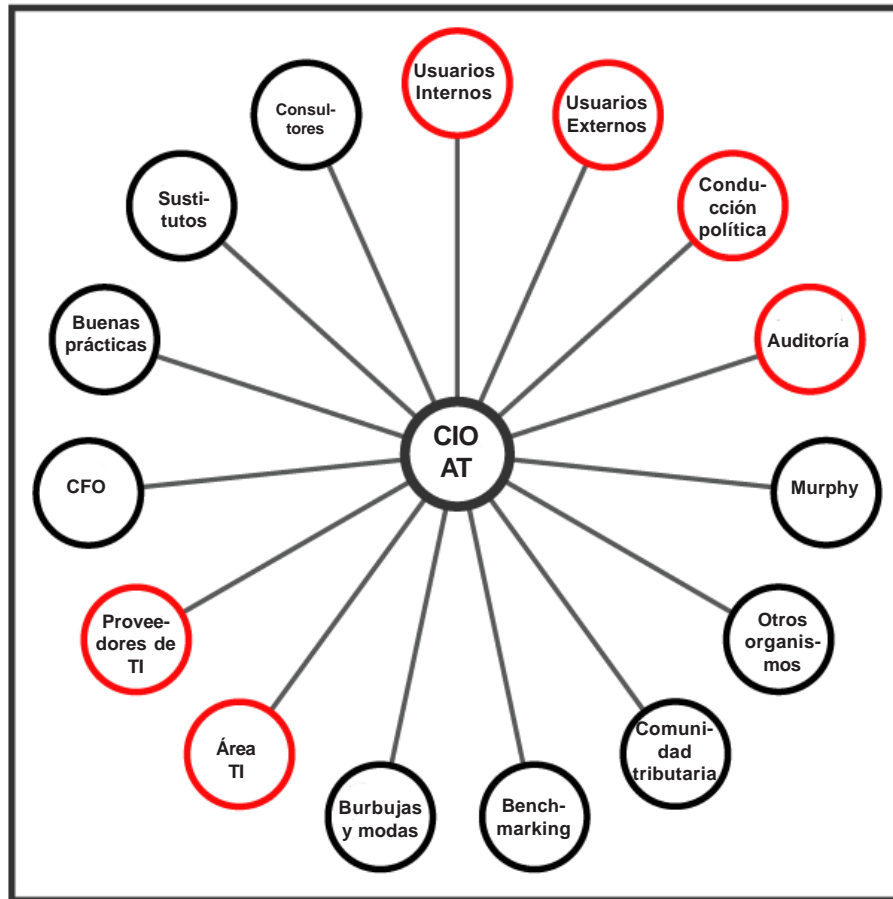
Como se desprende del texto, la AFIP no ha sido innovadora en cuanto a los criterios de planificación utilizados, se aplicaron los mismos criterios de gestión que se utilizan en cualquier empresa grande y ordenada. La solución al problema planteado de la planificación no se obtiene por la simple adopción de una metodología innovadora, es necesaria una lenta y constante aplicación de reglas básicas y realistas.

Bajo la experiencia analizada, la planificación estratégica de TI en organizaciones complejas en contextos cambiantes se podría sintetizar como:

- Conocer la realidad y actuar en consecuencia.
- Establecer un conjunto muy básico de pautas de largo plazo.
- Llevar adelante un mantenimiento permanente, con revisiones cíclicas de mediano plazo, para asegurar una capacidad disponible para afrontar pedidos de servicios de TI no planificados pero resolubles con tecnología conocida.
- Contar con una ágil pero tradicional programación de actividades de corto plazo.
- Incorporar prácticas institucionales para mitigar los requerimientos no planificados que requieren de tecnologías no apropiadas.

1.1 El Rol de la TI en las AATT

El rol del CIO en las organizaciones, públicas y privadas ya ha sido tratado en innumerables escritos y encuentros. El caso de las administraciones tributarias plantea algunas variantes, pero a cierto nivel de agregación, sigue las reglas generales. Sólo a modo de introducción se expone a continuación un gráfico que sintetiza la posición del CIO de una AATT con respecto a las fuerzas externas e internas que debe afrontar al momento de planificar la estrategia del TI del organismo. Estos elementos están considerados explícita e implícitamente en todas las pautas de planificación que desarrollaremos en el presente texto.



Estos elementos son bien conocidos por todos los CIO, sin embargo, se pueden identificar algunas diferencias cuando se trata de AATT. En primer lugar se ha cambiado al CEO por "Conducción Política" en un sentido amplio, ya que por la propia naturaleza de la función, suelen estar bajo la influencia de la conducción política del gobierno en un sentido amplio, con todas sus consecuencias.

En segundo lugar, se ha resaltado la influencia de los organismos externos de la propia Administración, tanto los que pertenecen a la propia "comunidad tributaria" como los que no. Las AATT suelen ser organismos de avanzada en todo sentido y especialmente en el tecnológico, cuentan en general con mayor cantidad de recursos y suelen tener un rol protagónico dentro de la administración pública, que les exigen brindar servicios que no están estrictamente relacionados a sus funciones sustantivas.

1.2 La Experiencia de la AFIP en la Planificación de TI

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) nace en 1997 como producto de la fusión de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración Nacional de Aduanas (ANA), sumándose posteriormente el Instituto Nacional de la Administración de los Recursos de la Seguridad Social (INARS). Una de sus primeras prioridades fue analizar los planes de negocio y de tecnología de información (TI) de los organismos que se fusionaban, adoptando como objetivos estratégicos la integración y la recuperación de la independencia en tecnología de información. Como objetivo general se estableció que la TI en el organismo procurara la modernización de la gestión tributaria y aduanera, con el consiguiente incremento de los niveles de eficiencia y transparencia.

Desde su creación, la AFIP desempeña un papel importante en el contexto económico y social de la Argentina, tanto por la naturaleza de las actividades que realiza en los campos tributario, aduanero y de la seguridad social, como por su cobertura geográfica y por la responsabilidad que supone intervenir en la recaudación de recursos que representan un cuarto del PBI, lo que contribuye significativamente al fortalecimiento del país.

Debido a la organización de agencia única y a su rol emblemático en la administración pública argentina, la AFIP ha ido incorporando en su accionar numerosos objetivos que trascienden la función netamente recaudatoria. Situación muchas veces necesaria para dar respuesta a las exigencias y desafíos que surgen a partir de los cambios en el contexto. En consecuencia, han ido adquiriendo creciente importancia funciones tales como: el control del comercio exterior orientado a la protección de la industria nacional, el control de prohibiciones no económicas como el narcotráfico y la falsificación marcaría, la búsqueda de una mayor inclusión social de todos los ciudadanos, la promoción de la transparencia en la gestión pública, el desarrollo de redes nacionales e internacionales de cooperación y la asunción del rol de institución líder en gobierno electrónico y de proveedor de servicios de tecnología de la información.

Desde el año 1997 la AFIP viene impulsando una activa y explícita política de potenciar la relación con la sociedad (en particular, pero no exclusivamente, con sus usuarios directos: contribuyentes, aduaneros y de los recursos de la seguridad social) mediante la incorporación y utilización intensiva de las TIC. Esta política de servicio está explícitamente expuesta en los planes de gestión del organismo, estableciendo como un objetivo estratégico: "Mejorar los servicios al contribuyente y usuario aduanero para promover el cumplimiento voluntario de sus obligaciones ... aumentar la calidad del servicio [y] ... promover la utilización de nuevas herramientas tecnológicas". Diez años después de su creación, la complejidad de los servicios provistos, el volumen de transacciones, la capacidad de procesamiento, la red informática y los procesos instaurados gracias a la

integración con otros organismos; la convierten en uno de los principales líderes tecnológicos del país y un referente en el desarrollo del Gobierno Electrónico. (AR/AFIP, 2007)

La apertura masiva hacia la sociedad por medio de Internet sigue siendo una premisa en todas las acciones que se llevan adelante en esta Administración, con la meta de brindar todos los servicios a través del portal institucional o por la interacción entre sistemas informáticos para la relación con empresas u otros organismos. Pero no se limita a impulsar el acceso por Internet sino que persigue una transformación más profunda de la gestión, que aumente los niveles de eficiencia de la gestión y otorgue transparencia a los actos públicos, para dar rápida respuesta a las necesidades de la población asegurando sus derechos. Transformación esta que requiere articular una compleja relación entre gestión de tecnología, reingeniería de procesos, reestructuración organizativa, adecuación normativa y cambio cultural. Cambios que impactan directamente en el propio organismo y que impulsan y promueven cambios similares en su ámbito de influencia, tanto en otras instituciones como en la sociedad misma.

1.3 Planes y Acciones

Los mencionados aspectos del plan estratégico fueron posibles en el 2007 gracias a la madurez alcanzada por la organización -y por el área de TI- desde el año 2002. Situación sustentada en el trabajo desarrollado entre 1997 y 2001 marcada por el proceso de fusión y la proliferación de proyectos de fortalecimiento financiados por recursos externos. La situación al 2001 podría describirse de la siguiente manera:

- Existían muy pocos servicios tributarios a través de Internet.
- La presentación de declaraciones juradas impositivas y de seguridad social estaba informatizada, pero se recibían en los bancos.
- El sistema aduanero operaba por medios electrónicos no Internet.
- La organización no exhibía a los ciudadanos el contenido de sus bases de datos.
- Coexistían dentro de la organización 6 áreas centrales y autónomas de desarrollo y operación de sistemas, más 130 pequeños centros de cómputos en el interior del país, todos dependiendo jerárquicamente de diferentes áreas.
- Se utilizaban múltiples arquitecturas de sistemas, metodologías y plataformas de desarrollo y operación, casi una diferente por cada sistema y centro de cómputos.
- Los sistemas operaban en forma totalmente desintegrada, cada uno de ellos con sus propias copias de bases de datos centrales.

A fines del 2001 -durante una profunda crisis económica en la Argentina- se delinearon las ideas fuerza que marcarían el plan estratégico de la organización y las actividades llevadas adelante por el área de TI, que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

- Volcar masivamente la organización hacia Internet, en muy pocos años, todos los servicios tributarios, administrativos y aduaneros debían ser brindados por Internet.
- Implementar masivamente los servicios G2B y G2G para la relación entre AFIP y las empresas u otros organismos del Estado.
- Entregar todos los servicios con altos niveles de confiabilidad: 7x24 con cero ventana de mantenimiento y un compromiso de disponibilidad del 99.9%.
- Implementar el principio de transparencia en lo referente a la exhibición del contenido de las bases de datos de la organización
- Implementa mecanismos de facilitación de la actividad económica como ser ventanilla única, factura electrónica, póliza electrónica, etc.
- Integrar los sistemas aduaneros, tributarios, de seguridad social y administrativos de la organización y actualización en tiempo real de sus bases de datos.

Y por último una política institucional que debe ser tenida muy en cuenta, ya que determinó un estilo de gestión muy particular: "La totalidad de la reforma informática debe hacerse con los recursos humanos existentes en la organización", dejando de lado la posibilidad de tercerizaciones o la contratación de consultorías para realizar las tareas. Muchas de las acciones llevadas a cabo podrían haberse realizado de una manera totalmente diferente si esta pauta doctrinaria no se hubiera establecido.

Estas ideas fuerza se fueron materializando en planes de mediano y largo plazo que lograron realizar lo siguiente:

- Desarrollar los nuevos servicios bajo el esquema de interacción directa con los ciudadanos a través de Internet e integración en tiempo real entre aplicaciones.
- Desarrollar los nuevos sistemas altamente integrados, estables y confiables que permitan mejorar sensiblemente las funciones operativas y de control de la organización.
- Lograr una total integración de los sistemas existentes y la actualización en tiempo real de las bases de datos.
- Implementar un único sistema de autenticación y autorización de usuarios siguiendo el modelo de e-authentication; aplicable a todos los sistemas y apto para soportar varios millones de identificaciones.
- Implementar una arquitectura de sistemas única, homogénea, estable y controlable para todos los sistemas de la organización.

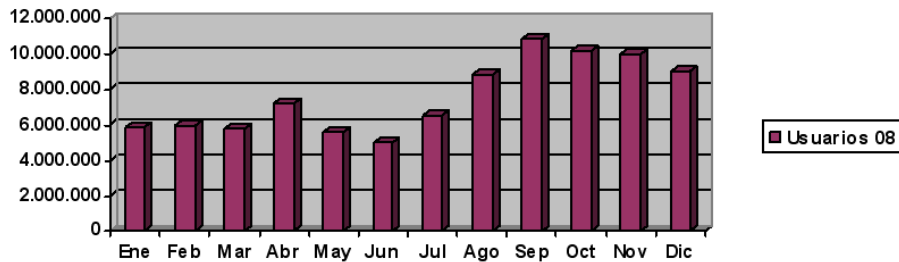
TEMA 1.1 (Argentina)

- Estandarizar las plataformas de desarrollo de sistemas.
- Aplicar metodologías uniformes de desarrollo.
- Unificar y fortalecer la red de telecomunicaciones.
- Implementar herramientas y prácticas de monitoreo para todos los servicios brindados.
- Definir y desarrollar un estándar de Web Services para la prestación de servicios G2B y G2G a través de una única tecnología.
- Aumentar la velocidad de detección, diagnóstico y resolución de problemas e incidentes.
- Potenciar la infraestructura informática y de telecomunicaciones para poder medir y cumplir los niveles de servicio comprometidos.
- Llevar adelante un reingeniería de los sistemas preexistentes para adaptarlos a las nuevas arquitecturas.

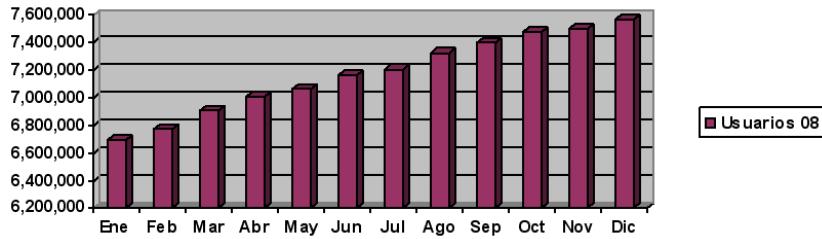
1.4 La AFIP Hoy

El objetivo del este apartado es presentar, utilizando algunos pocos indicadores, los resultados obtenidos por la AFIP gracias al plan TI AFIP desplegado entre los años 2002 y 2008. Presentaremos a continuación algunos gráficos a modo de muestra, cuyos datos han sido tomados de los propios sistemas de gestión o del sistema de monitoreo del datacenter (AR/AFIP, 2008).

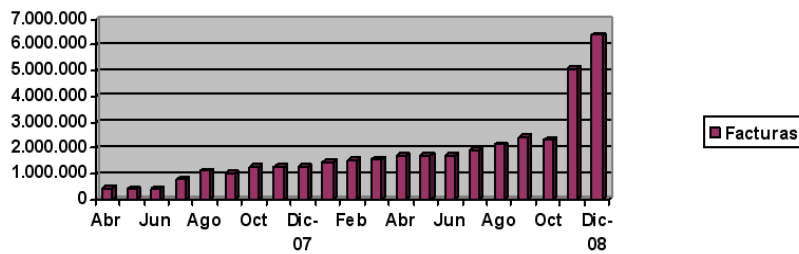
En primer lugar, para dimensionar las visitas a la cara virtual de la AFIP, en el siguiente gráfico podemos ver el promedio de hits diarios a www.afip.gov.ar, llegando en los últimos meses del 2008 a casi 10 millones:



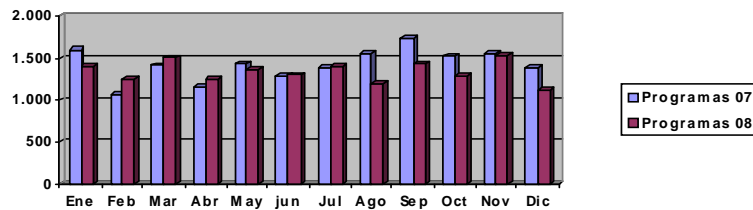
El siguiente gráfico permite visualizar la cantidad de claves fiscales únicas y activas durante 2008, lo que permite percibir el continuo crecimiento a pesar de la madurez del sistema de identificación de contribuyentes, llegando a diciembre de 2008 con 7,5 millones.²



Sólo como un ejemplo de servicios directos brindados para la facilitación de la actividad económica, el siguiente gráfico permite visualizar el crecimiento de la autorización de la emisión de facturas electrónicas realizadas desde su implementación en abril de 2007. Se puede observar un crecimiento en el orden del 420% durante 2008.



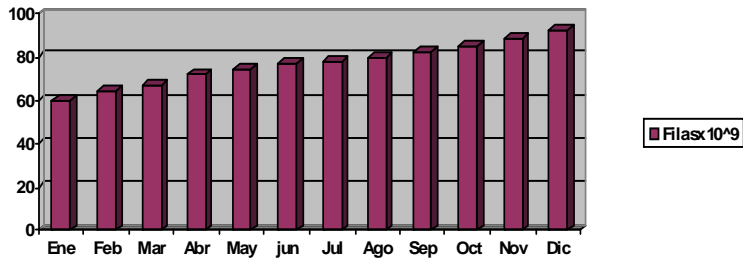
Como un indicador de actividad de las áreas de desarrollo de sistemas, el siguiente gráfico muestra la cantidad de servicios puestos en producción en los servidores de nuestro datacenter, recogidos por el Sistema de Puesta en Producción:



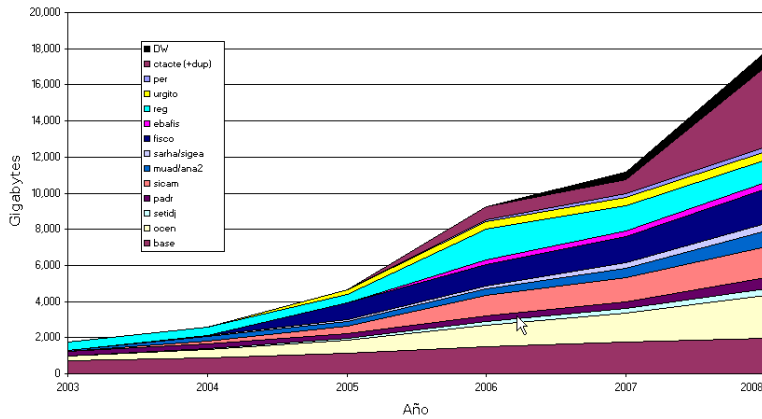
La cantidad de datos administrados en el datacenter crece continuamente, en el siguiente gráfico podemos ver el crecimiento en el número de filas persistidas en las bases de datos centrales, que demuestran un crecimiento en 2008 de casi el 50%. Los datos están expresados en miles de millones.

² La población de la Argentina se encuentra en el orden de los 40 millones.

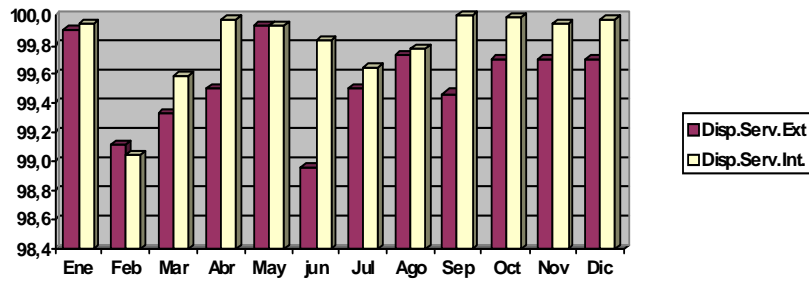
TEMA 1.1 (Argentina)



Obviamente el storage acompaña este crecimiento, como se puede observar en el siguiente gráfico que muestra el crecimiento del espacio ocupado por las bases de datos de los diferentes sistemas en los servidores de producción. Se puede observar un crecimiento del 60% en 2008:



Desde el siguiente gráfico se puede percibir la tasa de disponibilidad de los servicios ofrecidos mediante el datacenter de la AFIP.



Finalmente, a modo ilustrativo la distribución de personal en el área de TI (Subdirección General de Sistemas y Telecomunicaciones).

Área	Cantidad de personal	% total
Subdirección y asesores	14	2
Operaciones	178	24
Seguridad	34	5
Comunicaciones	48	6
Tecnología	22	3
Recursos	28	4
Informática Tributaria	130	18
Informática de Fiscalización	52	7
Informática Aduanera	84	11
Informática de Recursos de la SS	64	9
Informática Jurídica y Colaborativa	31	4
Informática de Administración	55	7
Totales	740	100

2 RESTRICCIONES A LA PLANIFICACIÓN

El primer paso para una buena planificación es conocer la situación de partida y el contexto en el cual está inserta la organización. Mal se pueden planificar los pasos para llegar a una situación objetivo, sino no se conoce el punto de partida y los condicionantes que permiten preestablecer los pasos a dar con anticipación.

Muchas de las metodologías de planificación, especialmente las probadas en el sector privado, parten de supuestos estructurales que no son válidos en todos los casos del sector público. Por ejemplo: que los recursos necesarios son adquiribles cuando uno los necesita; que la mayor parte de los requerimientos son anticipados con suficiente anterioridad como para planificarlos en el mediano plazo; que las pautas de largo plazo son casi invariantes o que las decisiones de llevar adelante un proyecto pasan por el ROI.³

Las metodologías de planificación y los Marcos de Referencia de la Gestión de Tecnología son herramientas sumamente útiles, pero son generales y responden a un modelo racional. Su utilidad estará determinada entonces por adecuarlas y recortarlas según las restricciones del contexto en donde se las debe aplicar. La aplicación ciega de metodologías generales no es garantía de buenos resultados.

³ Del inglés: "Return of Investment", cálculo para el retorno financiero de una inversión.

En este apartado nos dedicaremos a explicitar ciertas características del contexto donde debemos trabajar. Muchas de estas pautas resultan obvias y conocidas por todos, pero resulta curioso ver la frecuencia con la cual son ignoradas al momento de planificar. Cuando la realidad no es la deseable, deben activarse en paralelo los mecanismos adecuados para intentar cambiarla, pero mientras tanto, estas son las características que determinan el contexto en el cual debemos planificar.

Algunas de las restricciones que analizaremos son generales para cualquier área de TI, otras son más propias de los AATT, aunque pueden no serlos de todas. Las estructuras y composiciones de las agencias de los diferentes países son sumamente diferentes así como las políticas que las sustentan. Por lo tanto, aquí seleccionamos y presentamos aquellos que consideramos más importantes para la AFIP en su contexto y en el período 2002-2007.

2.1 Los Proyectos Tecnológicos Importantes son de Largo Plazo

La apropiación de la tecnología por parte de las organizaciones es un proceso lento y costoso. Aparecen costos directos e indirectos, previstos y no previstos, algunos previsible y otros no. Pueden requerir de reformas organizacionales, cambios de pautas culturales, fortalecimiento de recursos humanos, cambios edilicios y adquisiciones indirectas. La adquisición de una herramienta, ya sea para la propia área de TI o para las de negocio, sólo inicia el proceso de apropiación. La complejidad de todo el proceso dependerá mucho de las características de la herramienta y del contexto, pero puede requerir largos plazos de implantación hasta su efectiva apropiación.

No siempre es fácil aceptar, asumir, explicar y mantener proyectos de tan largo plazo en contextos tan cambiantes como suelen ser los latinoamericanos. La continuidad de la voluntad y de la asignación de recursos para afrontar estos proyectos debe traspasar los ciclos económicos y políticos, desafío que debe afrontar el CIO y toda la institución. Pero, mientras tanto hay que seguir funcionando, no se pueden suspender las actividades mientras el contexto es inestable ni podemos dejar de planificar.

Los ejemplos sobran, pero podemos mencionar la construcción del datacenter como un caso obvio. Desde su concepción hasta que estuvo operativo y estable bajo el control del personal de la propia administración, pasaron no menos de cinco años, plazo mayor al período regular presidencial. Como otro ejemplo menos obvio, en el afán de organizar el proceso de desarrollo y de adecuarlo a las buenas prácticas en la materia se adquirió una solución para el control de calidad del proceso de software. En este caso, desde su concepción hasta fines de 2008 han pasado tres años y todavía su funcionalidad no ha sido adoptada en su totalidad por las seis áreas de desarrollo de software.

2.2 La Tecnología Disponible Cambia Continuamente

Las variaciones de la estructura de costos, el aumento cuantitativo de la disponibilidad, la disminución de los costos relativos, la exigencia de mayores recursos de administración, las aplicaciones innovadoras de tecnologías conocidas; son moneda corriente tanto en la vida diaria de las personas como en la gestión de tecnología de alto nivel en las organizaciones complejas.

Predecir el crecimiento cuantitativamente es difícil tanto por la variación en la demanda como por la variación en la oferta. Comprar mucho de algo en poco tiempo, no suele ser una buena inversión ya que a corto o mediano plazo los costos relativos cambian significativamente. Comprar en función de las demandas y de la planificación del uso esperado, suele llevar a grandes desviaciones. Pareciera que no queda otra que monitorear continuamente la oferta y la demanda y aprovechar las oportunidades. Pero las adquisiciones, como veremos, no siempre tienen la agilidad deseable.

Como ejemplo basta analizar la evolución del costo relativo del almacenamiento, pero en paralelo hay que analizar el enorme crecimiento de las necesidades del mismo. O, por ejemplo el espacio: hace unos cuatro años el gran problema en el datacenter era la administración del espacio físico ya que estaba completo. En los dos últimos años con el achicamiento de los componentes, el espacio dejó de ser un problema para pasar a serlo el control de la temperatura, ya que los nuevos componentes generan mucho más calor que los anteriores.

2.3 Los plazos de las adquisiciones no son predecibles

Los procesos de adquisición de bienes y servicios son -en general- impredecibles en el Sector Público. Por más que se ajusten los procedimientos burocráticos institucionales, existen innumerables factores internos o externos que pueden demorar, e incluso bloquear los procesos de adquisición. Esto va en contra de lo usualmente recomendado por las buenas prácticas que sugieren establecer los resultados esperados, planificar las acciones a desarrollar para obtenerlos, estimar los recursos necesarios y adquirir los insumos faltantes para llevarlo a cabo. Si se hiciera esto, los plazos de entrega de los resultados estarían supeditados a los plazos de adquisición y, si estos son impredecibles, los resultados también lo serán.

La fase inicial del proceso de adquisición de tecnología puede ser más o menos extensa dependiendo de la complejidad de la solución buscada. Esta etapa finaliza con la evaluación de RFP por parte del organismo rector, quien puede objetar u observar el texto en función de políticas nacionales. Luego hay que considerar los tiempos administrativos para la publicación de los pliegos, la atención de consultas, la evaluación de las ofertas y la asignación que son los conocidos, sin embargo pueden deparar sorpresas. Suelen aparecer en esta

etapa impugnaciones espurias o legítimas, variables comerciales de los proveedores, variaciones en los precios con respecto a las previsiones, actualizaciones tecnológicas, etc., que pueden afectar los tiempos previstos. Una vez finalizada exitosamente la etapa de selección, llega el proceso de adquisición que puede dilatarse por problemas presupuestarios, administrativos o políticos, agregando en algunas situaciones, dilaciones de tiempos considerables.

Los ejemplos son innumerables, pero podemos considerar la adquisición masiva de PC, un bien sumamente estandarizado: en algunos casos se resolvieron en menos de un semestre, en otros, tres años.

2.4 Los Recursos Humanos están Dados

El Sector Público tiene más restricciones que el privado a la hora de incorporar, renovar, capacitar, promover e incentivar a sus recursos humanos. Estas restricciones limitan la agilidad para responder a nuevas demandas o para apropiarse de nuevas tecnologías. Como contrapartida, estos recursos suelen tener un know-how difícilmente reemplazable y garantías de estabilidad que, en determinados contextos económicos, suelen ser ventajosas.

Las quejas sobre los recursos humanos desmotivados y desactualizados del sector público son entendibles en muchas áreas de TI. Pero, la solución no pasa por esperar que los aspectos estructurales de la gestión de recursos humanos en el sector público cambien. Es preciso asumir los recursos existentes, impulsar los lentos procesos de capacitación y reconversión, buscar estímulos que impulsen el buen desarrollo profesional y aplicar pautas de liderazgo que motiven la participación proactiva.

En la AFIP no ha habido un éxodo importante de personal, la tasa de retención es muy alta. Con el tiempo se ha incorporado personal, algunas veces de manera voluntaria y otras por decisión externa. En varias oportunidades se produjeron asimilaciones de personal determinadas por procesos de fusión o contratación compulsiva sin requerimientos previos. Estas personas, así incorporadas, debieron ser asimiladas por la estructura, demandando grandes esfuerzos de adaptación de ambas partes.

2.5 No es Posible Anticipar toda la Demanda

Los verdaderos imprevistos sumados a la cultural falta de previsión y la elaboración espasmódica de proyectos son moneda corriente en las administraciones públicas, especialmente en los países en desarrollo o en momentos de crisis. También son comunes los ejemplos de políticas públicas que requieren de soporte tecnológico, generadas o modificadas sin medir el impacto que puedan tener en las áreas.

Muchas de estas demandas no pueden ser planificadas para el año siguiente e incluirlas con tiempo en el presupuesto y en los planes estratégicos, simplemente hay que atenderlas. Obviamente hay una diferencia sustancial entre la solicitud de servicios resolubles por la capacidad instalada y alineados a las prácticas institucionales y aquellos que no. Esta postura refuerza la idea de generar capacidad de proveer servicios, sin saber con certidumbre cual será la demanda.

Nuevamente los ejemplos son innumerables. El Monotributo se generó técnicamente en el organismo como un caso de sistema simplificado de carga tributaria para pequeños comerciantes, cuando pasa al congreso para su aprobación, se lo amplía a los profesionales independientes con una lógica impositiva muy diferente. O el caso del SICAM, que pasó de una consulta de deuda por Internet a un sistema de simulación de pagos financiados. Como otro ejemplo más reciente podemos mencionar la promulgación del blanqueo de capitales, medida totalmente disruptiva respecto de la política aplicada durante años de no utilizar moratorias u otro tipo de técnicas tendientes a la normalización de fallas tributarias históricas.

2.6 La Industria y las Organizaciones tienen Intereses Distintos

La presentación de la industria de TI hacia las administraciones públicas como "socios de negocio" ya ha sido abandonada como slogan y ha sido reemplazado por un más adecuado "socio tecnológico", siempre tratando de alejarse del par proveedor-consumidor. Los indicadores que marcan el rumbo de los proveedores de bienes y servicios tecnológicos y los de las administraciones públicas son conceptualmente diferentes. Obviamente se pueden establecer buenas alianzas, pero los intereses son diferentes y esto determina tensiones en la relación. No sólo por los diferentes actores sino por la propia lógica de producción y comercialización de tecnología establecida en el mundo, que hace que se prometan productos inmaduros, que se ofrezcan productos sin saber valorar su utilidad y que se impulse la adquisición de productos poco útiles.

Las AATT son clientes potenciales muy atractivos por las necesidades de apropiación de tecnología y por los recursos que manejan, pero distan mucho de ser entes de investigación y desarrollo. En absoluto se puede ignorar a la industria, pero se le debe asignar su lugar y trabajar para establecer una relación sana para ambas partes. No se puede ignorar la necesidad de las empresas de aumentar su rentabilidad y cumplir con los planes de negocio, pero no a costa de aumentar los costos de las agencias. Especialmente en épocas de disminución de la actividad económica, las administraciones tributarias se vuelven clientes interesantes, foco de todos los vendedores.

Como un pequeño ejemplo podemos mencionar la publicidad relacionada a los Web Services hacia el 2003 cuando la AFIP investigó para utilizarlos en las relaciones G2B y G2G. La oferta de la industria ofrecía un sinnúmero de beneficios,

pero a la hora de probarlos carecían de las más básicas características de confiabilidad y seguridad que debimos suplir con recursos de investigación propios. Pocos años después sucedió lo mismo con BPEL.⁴

2.7 La Relación TI-Negocio es Conflictiva

Hace por lo menos 60 años que el punto más conflictivo del proceso de sistematización de tareas es la definición de requerimientos por parte de las áreas usuarias y su cabal comprensión por las áreas informáticas. Claro ejemplo de esto es la profusión de metodologías que se vienen generando año tras año. El aumento del conocimiento público sobre la tecnología de uso masivo no ha, en general, mejorado la situación. Las sofisticadas prácticas de ingeniería de software para formalizar la gestión de requerimientos, el modelado, el desarrollo y el testing a la satisfacción del usuario no siempre tienen una ecuación costo beneficio aceptable, pero su no adopción tampoco. Se han intentado muchísimas fórmulas y seguramente probaremos muchas más.

Mientras tanto hay que seguir haciendo sistemas lo mejor posible. Esperar a encontrar la metodología y los actores que permitan una definición-desarrollo libre de cuestionamientos se nos presenta, hoy por hoy, utópico. Esta problemática está suficientemente estudiada y demostrada. No requiere de ejemplos específicos para clarificarla.

2.8 Las AATT tienen un rol protagónico en las AAPP

En general las AATT tienen un rol emblemático en las administraciones públicas, que se ha incrementado mucho en los últimos años a la luz de los planes de Gobierno Electrónico. La relación AATT-Contribuyente (y usuario aduanero en algunos casos) ha sido una de las relaciones virtuales más trabajadas en la última década, por la propia naturaleza recaudatoria, por la disponibilidad de recursos y por la madurez tecnológica de los organismos responsables.

En muchos casos, este accionar ha llevado a las AATT a adoptar problemáticas ajenas como el manejo de la brecha digital, la participación en la formulación de los planes de GE que afectan a todo el estado, la asistencia a los organismos más retrasados, etc. Hay que sumar además el aporte a la implementación de la interoperabilidad para cumplir con los principios de Ventanilla Única y Simplificación Registral.

La AFIP ha sufrido una demanda creciente de prestación de servicios y asistencia técnica a todo tipo de organismos, de los tres poderes, de los tres niveles administrativos, de organismos con negocios relacionados y de otros que no. La

⁴ Por las siglas en inglés de: *Business Process Execution Language, Lenguaje de Ejecución de Procesos de Negocio.*

disponibilidad de recursos, la capacidad instalada y la experiencia adquirida hacen que estas transferencias de recursos sean difícilmente rechazadas, especialmente a la luz de la visión de Estado único.

Estas demandas producen fuertes tensiones entre el modelo de tipo weberiano con estructuras jerárquicas y distribución analítica de funciones y los modelos relacionales que proponen las nuevas tendencias de organización estatal. Muchas acciones, y su correspondiente asignación de recursos, pueden ser calificadas como cuestionables o disfuncionales bajo una visión institucional y, loables y beneficiosas, bajo una visión más amplia.

Por lo tanto, parece preciso asumir la existencia creciente de la demanda y actuar en consecuencia. Es preciso considerar a estos organismos como usuarios externos de servicios y contemplarlos en la previsión de recursos. Dar respuesta a algunas demandas requiere implementar prácticas muy poco habituales en las áreas de TI gubernamentales como la provisión de asistencia técnica a terceros. En este proceso es necesario que la organización acompañe y entienda estas acciones, particularmente las áreas de negocio y la auditoría.

La AFIP brinda actualmente servicios de hosting y housing en su datacenter, servicios de autenticación de usuarios, servicios de cobro de impuestos a cuenta de agencias tributarias subnacionales, servicios de desarrollo y transferencias de aplicaciones y procesos de asistencia técnica a una multiplicidad de organismos públicos. Basta mencionar el caso de la transferencia del SARHA (Sistema de Administración de Recursos Humanos de la AFIP) que ha demandado la conformación de un área de estructura que funciona como una consultora que atiende a varios "clientes", pero sin recibir compensación monetaria a cambio.

3 PAUTAS DE PLANIFICACIÓN

El objetivo del presente apartado es exponer la generalización de las pautas de planificación estratégica de TI que se han utilizado la AFIP entre los años 2002 y 2007. Se debe tener en cuenta lo antedicho en lo que respecta a la política institucional planteada, el contexto político-económico de la Argentina y a las características de la AFIP como AATT.

Para cumplir con los objetivos de una planificación estratégica, además de conocer las restricciones del contexto, debemos comprender la naturaleza de las demandas de nuevos servicios que el área de TI debe atender. Existen muchas aproximaciones diferentes a la temática, pero en este caso utilizaremos una simple caracterización de los requerimientos por dos variables ortogonales:

- Una calificación en función de si son o no anticipados con suficiente libertad para ajustar los tiempos de puesta en producción en función de

TEMA 1.1 (Argentina)

las actividades previas de desarrollo y de toda la carga de trabajo generada por otras demandas.

- Una calificación en función de si pueden ser generados y provistos con tecnología ya apropiada por el organismo. Por tecnología apropiada entendemos aquella que no sólo es conocida sino que es utilizada con solvencia y para la cual existen todos los recursos necesarios asociados a su utilización. En otras palabras, es una de las formas en que el organismo ya sabe como resolver las demandas y tiene los recursos para hacerlo.

Esta doble calificación nos permite construir un simple cuadro de doble entrada como el siguiente:

Requerimientos de nuevos servicios de TI	Atendibles con tecnología apropiada nueva tecnología	Requieren de apropiación de
Planificables	Planificación tradicional y estimación de capacidad	Generación de nuevos proyectos
Imprevistos	Mantener capacidad de respuesta	Mitigar

Donde hemos titulado las celdas de cruce con el tipo de respuesta a cada combinación. Sobre los requerimientos de la primer fila no hay mucho que decir que no este escrito en una multiplicidad de recomendaciones y que toda organización madura ya administra. En los requerimientos imprevistos es donde pondremos foco sobre como han sido tratados por esta administración.

La primera posición es asumir que el carácter de imprevisto es por la naturaleza de la función, no por la ocurrencia del requerimiento en si. Por lo antedicho, sabemos con certeza que estos van a ocurrir, lo que no sabemos es su funcionalidad y sólo podemos estimar la demanda de recursos que generarán. Mantener una capacidad adecuada de respuesta para afrontar estos requerimientos es la esencia de la planificación aplicada por la AFIP en cuanto a los requerimientos imprevistos pero atendibles con tecnología apropiada. En cuanto a los requerimientos imprevistos y no atendibles con tecnología apropiada, se han aplicado ciertas pautas para su mitigación. En su concepción son también pautas para mantener una capacidad instalada para darles respuesta, pero diferente a la necesaria para el caso anterior.

Entonces, establecer y mantener una capacidad de generar y proveer sistemáticamente servicios sin colapsar ni a las áreas de negocio, ni al área de TI, ni al datacenter, asumiendo que una buena parte de los requerimientos no son predecibles ni en tiempo ni en esfuerzo; este es el desafío central de la

planificación de TI. Esta visión de la planificación presenta no pocos inconvenientes. En lugar de sustentar los objetivos en base a las demandas concretas de los usuarios externos, hay que fundamentarlos en base a criterios propios de crecimiento y extrapolación de tendencias tecnológicas. Esta situación es asumida por el área de TI, pero debe ser entendida institucionalmente por las áreas de negocio y en especial por las áreas de finanzas y auditoría que debe aceptar este tipo de justificaciones.

Generar una capacidad para enfrentar las demandas no previstas debe ser encarada desde varios aspectos, como veremos a continuación. Las siguientes recomendaciones son generalizaciones de las pautas utilizadas por el área de TI de la AFIP para cumplir con el objetivo de mantener la capacidad de respuesta planteada. Los distintos aspectos se presentan por separado, pero existe una altísima relación entre ellos, que debe ser coordinada y alineada para surtir el efecto deseado

3.1 Mantener la Infraestructura

Un aspecto central de la capacidad de generar y proveer servicios se basa - obviamente- en la disponibilidad de recursos de infraestructura para procesamiento, almacenamiento y comunicaciones:

- El crecimiento de las necesidades de procesamiento, especialmente las transacciones web, fue mitigado con la utilización de granjas que permitieron escalabilidad horizontal con equipos de pequeño porte. El procesamiento central fue atendible con grandes unidades de procesamiento para las cuales se aseguró escalabilidad vertical.
- Las necesidades de storage en línea y de resguardo han crecido en los últimos años de manera considerable gracias a la informatización masiva de servicios. Al mismo tiempo, la oferta de dispositivos de almacenamiento crece abaratándose en términos relativos. De cualquier manera, la planificación de la adquisición y renovación de los recursos de almacenamiento se complica, ya que adquisiciones excesivas pueden jugar en contra de los avances que ofrece la industria y la comercialización.
- Las comunicaciones tienen una lógica similar de crecimiento y oferta, pero en general no pasa por adquisiciones sino por contratación de servicios de los grandes enlaces.

La adquisición de hardware y del software de base asociado debe, bajo este precepto, ser constante y permanente, aprovechando los tiempos de mayor holgura económica. Esta planificación requiere de un buen conocimiento del mercado y de prospección tecnológica que permitan la extrapolación para realizar una buena adquisición de recursos; evitando los extremos de recursos obsoletos o demasiado novedosos.

En cuanto al software, aquel licenciado como de libre disponibilidad ha sido de suma utilidad, ya que se puede constituir en algunos casos en una salida por estar disponible más rápidamente (a pesar que a veces tiene que pasar por un proceso de adquisición de soporte). La evaluación de la utilización del mismo debería hacerse caso por caso con una visión muy pragmática compensando los flujos de los costos (TCO⁵) y las oportunidades de adquisición, donde la disponibilidad puede otorgar varios puntos a favor.

La síntesis de la estrategia aplicada con respecto al mantenimiento de la infraestructura es desacoplar los procesos de adquisición de los proyectos de desarrollo y provisión de servicios. Esto se logra adquiriendo y manteniendo los recursos existentes con compras permanentes y buscando sustitutos, coyunturales o permanentes.

3.2 Estandarizar

La segunda pauta es estandarizar, cuyo objetivo fundamental es no repensar ni rehacer aspectos que ya fueron pensados y satisfactoriamente resueltos. Aplicar cierto nivel de estandarización se presenta como beneficioso en prácticamente todos los planos de la gestión de TI, pero el objetivo más concreto es lograr que las áreas de desarrollo se dediquen exclusivamente a la lógica de negocio; evitando rehacer todos los aspectos relacionados a la infraestructura de aplicaciones.

El desarrollo de aplicaciones debe producir sistemas que cumplan con las especificaciones funcionales requeridas y hacer un uso eficiente de la infraestructura en producción. Este es un aspecto central, el core del área de TI es la provisión de los servicios implementados en el datacenter y no el desarrollo de software. Construcciones de software conceptualmente maravillosas que no pueden ser puestos en producción o resulten inestables o no hagan un buen uso de los recursos; carecen de sentido.

Es preciso buscar un buen equilibrio entre las necesidades y deseos de las áreas de desarrollo y las de producción. Muchas iniciativas en este sentido son contrapuestas, mientras que operaciones preferiría mantener las configuraciones estables el mayor tiempo posible, desarrollo intenta maximizar su producción con las novedades. Seguramente la mejor posición no se encuentra en ninguno de los extremos.

Fijar la configuración y utilizarla ya madura durante los períodos de mayor riesgo, se presenta como una buena práctica. Discutir y acordar los cambios para hacerlos en los períodos de más baja demanda, para asegurar de esta manera

⁵ Del inglés: "Total Cost of Ownership", o Costo Total de Propiedad como forma de medir el costo de apropiación considerando todos los factores involucrados y no sólo los costos directos de adquisición.

que los recursos estén estables para los períodos de alta. De manera similar es preciso discutir y acordar cuál software es administrado por soporte y cuál por desarrollo, intentado buscar un equilibrio entre la estabilidad del ambiente de producción y una sana innovación en las áreas de desarrollo. Esto se puede lograr con un área de arquitectura que desarrolle, establezca y mantenga la infraestructura de aplicaciones de tal manera que las áreas de desarrollo sólo se dediquen a la lógica de negocio, delegando en las áreas de arquitectura e infraestructura la provisión de los servicios comunes.

Con respecto a las plataformas hemos encontrado sumamente conveniente establecer dos: una para desarrollos rápidos (priorizando la velocidad del desarrollo) y otra para los sistemas centrales (priorizando la robustez, la adaptabilidad, etc). Otro tema central para evitar los problemas de las puestas en producción, es que los ambientes de producción y de testing sean administrados por el área de soporte; mientras que los de desarrollo, podrían ser administrados coordinadamente entre ambas partes.

El mercado está inundado de estándares, metodologías y marcos de referencia para la gestión de TI, que siguen la evolución, las modas y las burbujas. En este sentido hemos tomado siempre una visión muy pragmática a la hora de la adopción, analizándolas para aprovechar lo bueno y desechar lo malo. No es sensato desechar lo que otros han utilizado exitosamente, pero es igual de insensato apegarse a marcos exógenos por la misma razón. La aplicación criteriosa de marcos debe redundar en mejores servicios, menores costos o menores riesgos. Para las AATT no es un argumento de venta haber adoptado un estándar de moda.

Con los años hemos desarrollado una política de adopción de estándares que podríamos sintetizar de la siguiente forma:

- Asegurar que la especificación está sustentada por un conjunto representativo de jugadores de la industria.
- Fundamentar con la existencia de experiencias de uso de alcance significativo que respalden su utilización exitosa.
- Asegurar que existen diferentes implementaciones y que son compatibles entre si.
- Asegurar que la especificación y los instrumentos asociados son "vulgarizables" en el alcance pretendido.
- Prever una esperanza de vida aceptable para el fin pretendido.
- Priorizar la utilización de estándares abiertos.

Y la última, aunque podría ser la más importante pero totalmente dependiente del contexto:

- Asegurar que la especificación efectivamente agrega valor.

3.3 Gestionar los Datos

Los organismos tributarios llevan décadas acumulando datos de todo tipo, cantidad que ha crecido significativamente en los últimos años, de forma tal que su persistencia y tratamiento se han vuelto el eje de los negocios. Muchos de los datos vienen de los propios sistemas de gestión, otros son generados por sistemas externos. La demanda de los mismos aumenta también con los criterios de fiscalización cada vez más sofisticados especialmente para los sistemas predictivos.

Acumulando datos crecen las necesidades de actualización e integración, lógica y física para que puedan ser aprovechados desde cualquier sistema. Los principios de Simplificación Registral y de Ventanilla Única nos exigen además que estos sean provistos a otros organismos, lo que requiere implementar mecanismos seguros de publicación, autorización y autenticación. Esta interoperabilidad presenta nuevos desafíos, las AATT están acostumbradas a solicitar los datos que requieran, pero la tendencia es que cada organismo productor se haga cargo de la captura, actualización, publicación y preservación de lo que produce. Por lo tanto, debemos aprender a jugar este doble rol, de productores y consumidores organizados.

Las exigencias de preservación se complican día a día, por el volumen, por la evolución tecnológica, por la cantidad y por que es muy difícil asimilar el costo de la conversión cuando los riesgos son todavía lejanos en el tiempo. Sin embargo, es un tema que en algún momento se debe atender.

Gestionar los datos, en su sentido más amplio, capturar, actualizar, publicar, preservar con los adecuados niveles de calidad y seguridad es caro y laborioso. No sólo es necesario hacerlo en función de las necesidades propias y coyunturales, sino que es preciso mantener una visión más amplia en el tiempo y en los negocios estatales y no sólo tributarios. Esta práctica asimilada a las funciones naturales aporta un valor enorme a la hora de responder a demandas no planificadas. Ser proactivo a la hora de gestionar datos permite una reacción mucho más rápida cuando hay que responder a requerimientos de tratamiento de datos. Este es otro aspecto, que al igual de la apropiación de tecnología, debe ser entendido institucionalmente y no sólo por el área de TI.

3.4 Explorar la Evolución Tecnológica y el Negocio

Las administraciones tributarias no son organismos de investigación y desarrollo de tecnología, pero muchas veces las necesidades exceden a la oferta de la industria y debe contarse con recursos para apropiarse lo útil y adecuarlo a las necesidades. Contar con recursos que puedan realizar estos trabajos ajenos al proceso de desarrollo tradicional se presenta como fundamental para no depender exclusivamente de la oferta comercial. Estos recursos, humanos y logísticos, no

sólo deben ser capaces de interactuar en detalle con la tecnología sino que debe comprender el negocio, la infraestructura y las prácticas apropiadas por la organización, para ser capaces de comprender el impacto organizacional de la tecnología bajo estudio.

La tecnología disponible cambia constantemente, se descubren usos nuevos continuamente y su apropiación institucional puede lograr aplicaciones interesantes por nuevas prestaciones o por baja de costos. La industria nos suele apabullar con los nuevos productos, pero consideramos necesario realizar un seguimiento de la evolución con la mirada institucional y el conocimiento de los negocios propios.

En el control del comercio exterior surgen continuamente innovaciones que pueden impactar significativamente tanto para la administración como para los usuarios. En estas situaciones, nuevos productos pueden generar cambios radicales en la operatoria donde ambas partes ganan con su adopción, aceptando incluso afrontar conjuntamente la inversión necesaria para el cambio. En este negocio en particular, el equilibrio entre control y facilitación de la actividad económica es crítico, hay múltiples ejemplos donde la introducción de tecnología permite aumentar el control no intrusivo, mejorando las condiciones de equilibrio.

Una actividad deseada y buscada por la AFIP en varias ocasiones pero con resultados muy desparejos fue la de utilizar a la academia como fuente de consultoría para proyectos de investigación y desarrollo en tecnología. La falta de precedentes y ciertas características particulares de la universidad pública argentina, han presentado barreras difíciles de levantar hasta el momento. Esta sigue siendo una actividad pendiente.

3.5 Fortalecer los Recursos Humanos

En último lugar, pero no por menos importante, hemos dejado a los recursos humanos, actores centrales del proceso y artífices de todas las demás pautas. Con las restricciones analizadas y con la premisa de realizar las acciones de transformación gracias al quehacer de los recursos existentes, la gestión de las personas en la organización es central.

La complejidad de los sistemas informáticos de la actualidad con la gran cantidad de capas y servicios diferentes requiere afrontar una clara tensión entre la especialización y la visión de conjunto. La especialización necesaria en cada uno de los aspectos tiende a que cada especialista se concentre en su materia olvidando que es parte de un sistema mayor, maximizando sus intereses a veces en desmedro de los intereses colectivos. Esta tendencia natural debe ser encausada hacia un mayor conocimiento del contexto y del negocio. La pregunta es: ¿cómo se hace? La capacitación por un lado y la rotación de personal por otro se presentan como dos acciones necesarias que deben ser vistas como una inversión y no como un costo.

Sin embargo, un aspecto central del fortalecimiento de los recursos humanos es asumir los desafíos e impulsar a las personas a aprender en la acción. Las nuevas tareas se aprenden haciéndolas y cometiendo errores para volver a hacerlas mejor la siguiente vez. Si estas tareas se tercerizan siempre se dependerá de un externo para hacerlas y no se apropiará el conocimiento necesario. Obviamente hay que evaluar muy bien que cosas vale la pena asumir y cuales no.

Aquellas actividades que producen responsabilidades a largo plazo, como la formulación de los RFP,⁶ se presentan como claves para ser asumidas por aquellos que deban hacerse cargo de lo adquirido. En la AFIP, este proceso fue realizado siempre por el propio grupo de TI, en especial por aquel que debería llevar adelante la implementación una vez adquirido. Esta práctica es la que garantizó de alguna manera la continuidad de la tarea, la formación del propio personal en la temática y el compromiso de las partes involucradas. Este factor puede dilatar un poco los tiempos de la construcción de los RFP, pero en general se recupera con creces en otras etapas.

Esta forma de brindar protagonismo a los funcionarios produce un sentimiento de valía personal, que resulta en general muy estimado por las personas. De igual manera, ser parte de sectores bien reconocidos por los pares y por los usuarios, suelen resultar en compromisos más sólidos que los que otorgan los incentivos económicos.

De manera semejante a la adquisición de recursos, el desarrollo de los proyectos no puede esperar a la reconversión de los recursos humanos. Por lo tanto, se deberá diseñarlos de tal manera que puedan ser llevados a cabo por el personal existente, con sus fortalezas y debilidades. Al mismo tiempo, la inversión en capacitación, formación y rotación de los recursos humanos relacionados a la gestión de tecnología parece ser una necesidad a la hora de afrontar los desafíos de la generación de capacidad de respuesta, como veremos más adelante.

El seguimiento de las nuevas tecnologías es una necesidad, pero es preciso administrar la tensión y buscar un buen equilibrio entre actualizarse y aprovechar lo apropiado. La adicción a las nuevas tecnologías con el afán de encontrar soluciones mágicas a los problemas no se presenta como recomendable para un organismo donde la tecnología es instrumental. El extremo de permanecer en tecnologías obsoletas maximizando la amortización tampoco parece ser recomendable, ya que en algún momento se deberá dar un salto muy alto para actualizarse. Encontrar el equilibrio no es fácil, y la problemática se da en muchos niveles diferentes, no sólo en los grandes temas.

⁶ Del inglés: "Request for proposal", es una invitación a proveedores a presentar una propuesta por un producto o servicio específico.

Todos los aspectos presentados anteriormente están relacionados con la gestión de recursos humanos. Administrar la infraestructura, aceptar y gestionar los estándares, administrar prolijamente los datos, relacionarse con los propios compañeros y con funcionarios de otros organismos para el desarrollo de actividades con objetivos comunes son todos aspectos que tienen un componente cultural importante. Componente que debe ser tratado con esmero y dedicación, como todos los aspectos culturales, no se apropian por adquirir software o metodologías.

4 CONCLUSIONES

El asumir el costo de afrontar los pedidos imprevistos no implica que no se trabaje para lograr que la mayoría de los requerimientos suba a la fila de los planificables. Lo que hay que entender es que este proceso va separado del proceso de planificación, como una inversión a largo plazo que reeditará en el futuro disminuyendo los pedidos fuera del plan. De manera análoga, una actitud proactiva del área de TI y una comprensión cabal de las áreas de negocio de la tecnología disponible con un buen diálogo entre ambas partes permitirá disminuir las demandas con tecnología no apropiada o imprevista.

Como ya hemos mencionado, la visión del gobierno electrónico exige la coordinación con los restantes organismos del sector público para presentarse ante la sociedad como una unidad organizada. En muchos países este tipo de relación requiere de prácticas muy poco habituales, con barreras culturales, legales y organizacionales muy fuertes. Uno de los grandes desafíos de las administraciones públicas para la próxima década es aprender a trabajar de manera coordinada. Esta capacidad se logra fundamentalmente por la gestión de tecnología, pero requiere adquirir capacidades y lograr fuertes cambios en todos los niveles del quehacer estatal, ya que atraviesa los planos informacionales, organizacionales, legales y culturales.

Las administraciones tributarias, como organismos líderes en gestión de tecnología y en innovación organizacional seguirán siendo referentes en este aspecto, por lo tanto deben prepararse en este sentido para poder sentar las bases necesarias para el avance de los planes del gobierno electrónico. Planes que no deben perder el objetivo de un Estado más ágil, asegurador de los derechos y facilitador de la actividad económica.

Este esfuerzo no parece ser conceptualmente muy diferente al planteado y realizado por la AFIP en los últimos años, sólo que en una escala mayor. Pareciera que, las prácticas propuestas en cuanto a infraestructura, gestión de recursos humanos, estandarización y gestión de datos son las necesarias pero se deben aplicar en un conjunto de organismos y no sólo en uno compuesto. Seguramente esto exigirá otro tipo de desafíos legales y organizacionales, pero desde el punto de vista de la TI, parecen totalmente alineados.

Las restricciones y la generalización de las propuestas presentadas son simples y obvias. Pero muchas veces las obviedades son conocidas pero no reconocidas, simplemente se las ignora y no se actúa en consecuencia. No hemos pergeñado nuevas metodologías o productos que aseguren alcanzar el éxito por su ciega utilización. Los buenos resultados se dieron por el esfuerzo cotidiano de un grupo de gente, sensibles al contexto y a aprender de los errores.

Bibliografía y referencias

AR/AFIP (2007): Plan estratégico 2007-2010. www.afip.gov.ar.

AR/AFIP (2008): "Informe Mensual de Indicadores de Producción", preparado por el Dto. Operaciones de la Subdirección de Sistemas y Telecomunicaciones de la AFIP. Edición de diciembre de 2008.

CIAT (2008): "La Planificación de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones en las Administraciones Tributarias". Santo Domingo, marzo de 2008.

Linskens, Jorge (2006): "Argentina, Una experiencia de e-gobierno a imitar" en Gobierno Digital Nro 6/2006.

Poggi, Eduardo (2008): "La innovación al servicio del ciudadano en la experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos" en "Interoperabilidad en la Administración Pública", publicación de la Secretaria de Gabinete y Gestión Pública. Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2008.

Caso práctico

Tema 1.1

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS TICS: DILEMAS QUE PLANTEA EL ENTORNO ACTUAL

Raúl Zambrano

Gerente de Asistencia Técnica

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
(CIAT)

SUMARIO: Resumen.- 1. La estrategia de tecnología y la estrategia de la organización 1.1 Estrategia de Administración Tributaria.- 1.2. Procesos e infraestructura organizacionales.- 1.3. Estrategias de tecnología.- 1.4. Procesos e infraestructura de TIC.- 2. Retos para la planificación de las TIC Alineada a la estrategia en Administración Tributaria.- 3. La planificación de las TIC. Un análisis práctico en administraciones de países miembros del CIAT.-4. Retos actuales. Una conclusión

RESUMEN

Las administraciones tributarias, por esa característica dual de a la vez facilitar y controlar el cumplimiento hacen uso intensivo de las tecnologías de información y las comunicaciones, la forma en que las TIC se desarrollan dentro de las organizaciones depende del grado de alineamiento de las mismas. En las administraciones tributarias de países miembros se observa como ésta relación establece oportunidades y limitantes. Se explora en casos concretos como esta influencia fue determinante en la disponibilidad de los canales electrónicos para la presentación de declaraciones de impuestos, como demarcó la estructura misma de las administraciones con la creación de unidades de grandes contribuyentes a la vez que explora resultados menos exitosos resultados de una alineación no tan adecuada.

En el marco del modelo de alineación estratégica, se realiza una aproximación del alineamiento de las TIC al negocio de la Administración Tributaria, concluyendo como en diferentes momentos del desarrollo estratégico organizacional, al menos tres de las perspectivas identificadas en el modelo son provechosas para las administraciones: la ejecución de la estrategia, la tecnología como potencial y la de nivel de servicio.

TEMA 1.1 (CIAT)

El trabajo explora varios de los retos que enfrenta el alineamiento: la participación del administrador tributario y el cuadro director en la planificación y gobierno de las TIC, el carácter cambiante de la administración tributaria y el dinamismo de las TIC, el posible desconocimiento de los técnicos de las TIC en materias del negocio, la dificultad por medir el valor agregado resultante de las inversiones, las turbulencias características de las épocas de cambios de dirección en los gobiernos y la capacidad para reclutar y mantener talento de TI. El trabajo analiza, con un carácter ilustrativo, casos específicos de países miembros como los de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos de América, Francia, Honduras y Kenia.

Finalmente, a manera de conclusión, se plantean los retos y oportunidades que en el futuro enfrentará las áreas de TIC: la presión sobre recortes en inversiones fruto de la crisis mundial, la posibilidad de un estancamiento de los servicios electrónicos una vez que estos alcancen una madurez de primera generación, la promulgación de leyes de libre acceso a la información y simplificación de trámites, la utilización de marcos de referencia y buenas prácticas definidas en el entorno internacional de TI, la implantación del uso de arquitecturas orientadas a servicio y las potencialidades del uso de XBRL y las brechas digitales.

El Estado y la sociedad le imponen a las administraciones tributarias un reto con características enfrentadas. Por un lado, se les exige acciones que garanticen el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias con el consecuente aumento de la recaudación y así facilitarle al Estado los recursos necesarios para el desarrollo. Por el otro, la sociedad demanda menos impuestos, más transparencia y una menor intervención. En resumen, simplificar y facilitar, pero al mismo tiempo, incrementar el control. En este entorno, la administración de los tributos está ligada desde hace tiempo a las tecnologías de información. Su aplicación ha sido, a la vez, una posibilidad y una limitación para incrementar la capacidad de gestión.

Las administraciones tributarias utilizan tecnologías de información para atender sus funciones de registro de contribuyentes, recepción y procesamiento de declaraciones, mantenimiento de una cuenta de débitos y créditos de los contribuyentes -cuenta corriente tributaria -, el control del cumplimiento de obligaciones, cobranza, automatización de procedimientos, análisis de riesgo y selección de casos, generación de estadísticas y monitoreo de indicadores de gestión, simulaciones y manejo de escenarios, y el fomento de una cultura tributaria. Sin embargo, la forma en que esas tecnologías son y han sido utilizadas, impactan en la propia capacidad de gestión y en ocasiones, aún en la forma en que las administraciones se estructuran.

En la década de los años 90, y en muchos casos antes, para mejorar la recaudación y solventar la escasa capacidad de los sistemas de información de responder de manera oportuna a los requerimientos de control, se delegó en terceros participantes, generalmente la banca privada, la transcripción de las declaraciones presentadas

en papel, y varias administraciones tributarias implementaron unidades de grandes o principales contribuyentes. En general, la implantación de esas unidades obligó a los contribuyentes seleccionados a presentar sus declaraciones y cumplir sus pagos en una única ubicación geográfica; utilizando un sistema de información descentralizado que, en ocasiones, guardaba muy escasa simetría con el que se utilizaba para gestionar al grueso de contribuyentes y que por la endeblez de ese sistema, se redujo sensiblemente la información captada, atendiendo apenas al control de declaración y pago generando una disminución efectiva de la capacidad de las administraciones para ejecutar su capacidad de control. Esta forma de gestión fue tan importante que, en algunos países, se establecieron normas para sancionar a los contribuyentes que optaban por presentar sus declaraciones de otra forma o en otro lugar.

En la presente década, gracias en buena medida al aumento de las facilidades tecnológicas disponibles, a la ubicuidad de la Internet y a un mejor alineamiento de las tecnologías de información con la estrategia organizacional, los medios electrónicos son privilegiados para la presentación de declaraciones y pagos. Los mismos contribuyentes ya no están obligados a concurrir a un único lugar y a utilizar un único medio. Y en correlación, algunos países han normado la obligación de realizar sus presentaciones a través de medios electrónicos, ampliándola para otros sectores relevantes de contribuyentes.

La necesidad de alinear la estrategia del área de tecnologías a la estrategia de la administración tributaria parece un axioma que no tiene discusión. Un adecuado alineamiento de la planificación de tecnología con la estrategia organizacional podría definirse como la aplicación de las TIC apropiadas a determinadas situaciones de manera oportuna y que las acciones/los resultados sean congruentes con la estrategia de negocio, sus metas y necesidades.

Cabe preguntarse si, a la inversa, es ineludible también que se alinee la estrategia de la administración con las tendencias de las tecnologías de información y comunicaciones. La respuesta no es necesariamente tan directa. En particular cuando existen opiniones y observaciones en empresas, particularmente las que trabajan en sectores altamente dinámicos y con productos y servicios de ciclos de vida cortos, que sostienen que puede existir una paradoja sobre el alineamiento. Existe un porcentaje considerable, según estudio del 30%, de organizaciones que han implementado estrategia de alineamiento de TIC a la estrategia organizacional, en los que no se ha agregado valor a la organización, e incluso, en ocasiones, ha creado perjuicios al crear un esquema demasiado rígido para la adopción de tecnologías emergentes.¹

¹ *Se puede profundizar sobre este análisis a través de un artículo de Nicholas Carr en la Harvard Business Review titulado "La Tecnología de Información no importa"*

¿Es acaso necesario que la tecnología de información se limite exclusivamente a implementar las estrategias de la administración? ¿Es esencial que la estrategia de las TIC se constituya en un motor que oriente la estrategia de la organización? ¿Las TIC cuando menos importan?

Por ejemplo, la presentación de declaraciones de impuestos a través de medios distintos del papel es una opción disponible en la mayor parte de los países miembros, y el uso de la Internet como medio de presentación es incluso favorecido en preferencia por las administraciones tributarias. Aquellas que implementaron estas soluciones, no dudaron en incorporar la declaración electrónica como un objetivo estratégico en sus respectivos planes. Las que no han implementado todavía estas facilidades, tienen planes de hacerlo en el corto plazo. Pero, hace unos años, cuando el único medio de presentación de declaraciones era el papel, cuando no existían otros países permitiendo la presentación ni siquiera en medios magnéticos, la implementación de declaraciones por medios electrónicos respondió probablemente más a propuestas generadas en las áreas de tecnología que de las áreas administrativas, impulsada muchas veces por un efecto demostración de la utilización de las tecnologías en otras áreas de negocio o por las Administraciones Tributarias de otros países. En este sentido el CIAT ha cumplido un papel importante para facilitar el mencionado intercambio.

A pesar de los claros beneficios del uso de software para preparar las declaraciones, incluyendo: mejor calidad de datos, mayor disponibilidad de información en menor tiempo y disminución de los problemas relacionados con la captura de datos; áreas misionales de las administraciones se opusieron a la implementación de estos mecanismos, argumentando dudas sobre la validez probatoria de las declaraciones presentadas o la incapacidad de registrar la firma del declarante en la declaración y una consecuente falta de validez. Aun en estos casos, se impuso la nueva forma de operación. En ocasiones, se requirió acompañar al disco flexible una impresión de la declaración preparada con el software, esta sí firmada; o como ocurrió en España, que utilizó un formato de impresión y lectura de códigos bidimensionales impresos en el papel en donde se imprime la declaración.

Por otro lado, y como un ejemplo de los problemas de una insuficiente alineación, la implantación de mecanismos de reconocimiento de caracteres OCR/ICR² para automatizar la captura de los valores de las declaraciones presentadas en papel y sustituir así la forma de captura de los datos vertidos en las declaraciones, más que a la forma en que las declaraciones se preparaban. La inversión en este tipo de tecnologías no tuvo una consolidación ya que su uso se orientaba a solventar un problema operativo, la captura de las declaraciones, pero su implementación no estaba alineada con las principales estrategias organizacionales: mejorar el control y facilitar el cumplimiento.

² *Optical Character Recognition/Intelligent Character Recognition*

1. LA ESTRATEGIA DE TECNOLOGÍA Y LA ESTRATEGIA DE LA ORGANIZACIÓN

Existe abundante literatura para sustentar la necesidad de alinear la estrategia de tecnología a la estrategia de la organización. Sin embargo, y no solo en las administraciones tributarias, esta relación no es clara y está rodeada de dificultades.

El "Modelo de Alineamiento Estratégico"³ - SAM propuesto por J. Henderson & N. Venkatraman, identifica cuatro dominios que participan en el alineamiento de las TIC con el negocio:

1.1 Estrategia de Administración Tributaria

Esta incluyen el alcance y competencias determinadas por las leyes, en particular las tributarias y sus reglamentos; las políticas gubernamentales y su visión sobre el relacionamiento con los contribuyentes; los regímenes simplificados; la distribución geográfica de la administración y la concentración de la actividad económica; la demanda en cuanto a prestación de servicios a los contribuyentes; la impresión de la sociedad sobre la transparencia de las acciones de la administración tributaria ; la percepción del riesgo; los acuerdos de doble tributación; las alianzas y acuerdos de cooperación establecidos entre distintas administraciones tributarias y con otros organismos reguladores; y las relaciones entre los niveles políticos y técnicos de la organización.

1.2 Procesos e Infraestructura Organizacionales

Esto incluye la estructura organizacional, los procesos de administración tributaria, en particular los procesos clave (registro de contribuyentes, procesamiento de declaraciones y pagos, control de cumplimiento, cobranza, fiscalización, estudios, etc.) y los relacionados con el comercio exterior, para las administraciones integradas con Aduanas.

En general, las Administraciones Tributarias de los países miembros del CIAT han adoptado estructuras mixtas, con la presencia de áreas normativas y operativas bien diferenciadas. La organización por impuesto evolucionó a una organización por funciones y continúa evolucionando hacia organizaciones estructuradas por tipo de contribuyente.

Este cuadrante incluye también a los recursos humanos que laboran en la Administración.

³ *Strategic Alignment Model*

1.3 Estrategias de Tecnología

Aquí se incluye a los sistemas de información, y las prestaciones que éstos brindan, a la Administración Tributaria, pero en particular incluye a las TIC que crean oportunidades o brindan posibilidades a la Administración Tributaria para mejorar servicios existentes, implementar nuevos servicios, ampliar los canales de comunicación y prestación; implementación de plataformas de atención a clientes o medios automatizados para la relación con los contribuyentes; o mejorar controles: determinación de tributos, obtención sistemática de información de terceros, detección de inconsistencias a través de cruces de información, análisis de riesgo, o control más cercano a ciertos auxiliares de la Administración como contadores y agentes que asisten a los contribuyentes en la preparación de sus declaraciones.

El cuadrante también incluye las políticas existentes en cuanto a la forma en que se implementan las soluciones de TIC (totalmente dentro de casa, tercerización total o parcial de los servicios, uso de herramientas de estantería, software de código abierto o limitación de proveedores, concursos abiertos); los estándares metodológicos y otros marcos de referencia adoptados dentro de la Administración o por el Estado en un ámbito general.

1.4 Procesos e Infraestructura de TIC

Este cuadrante incluye la arquitectura de soluciones: las políticas y directivas que rigen la integración de hardware, software, la plataforma de comunicación y redes; y administración de datos; las procesos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones, dotación de equipo, mantenimiento de hardware y soporte técnico sobre equipos, utilitarios, aplicaciones y redes y por supuesto, el recurso humano de las áreas de TIC.

El modelo SAM establece cuatro perspectivas dominantes, extendidas al menos a ocho. De las perspectivas establecidas las administraciones tributarias han utilizado al menos tres:



- **Ejecución de Estrategia**

La estrategia de la Administración Tributaria es el impulsor tanto de la estrategia de tecnología, como del desarrollo de la infraestructura. Corresponde a una visión jerárquica, en donde los ejecutivos responsables por las TIC se constituyen en implementadores de la estrategia institucional. Los factores tecnológicos externos tienen poco peso en el desarrollo de las TIC interno. Las metas fundamentales de esta perspectiva es minimizar errores y reducir tiempo. En esta perspectiva, se busca atacar las debilidades de los procesos operativos a través del uso de sistemas de información. Un resultado marginal de esta perspectiva podría ser que los sistemas de información alcancen un alto grado de madurez y estabilidad aunque estén soportados con tecnologías "pasadas de moda".

- **La Tecnología como Potencial de Cambio**

Esta perspectiva se relaciona con la oportunidad de utilizar nuevas tecnologías para la prestación de nuevos servicios. Esta perspectiva busca una potencial flexibilización de la estrategia de la organización para acomodar nuevas capacidades tecnológicas. El rol de la alta administración es visualizar el impacto administrativo del uso de las nuevas tecnologías, y los retos que la necesaria convivencia con soluciones existentes demandará. El responsable por las TIC en la organización es, en cambio, un catalizador para facilitar el entendimiento por parte de la administración, de las potencialidades de esa tecnología. La prestación de servicios a través de canales no tradicionales, incluyendo la Internet y otros servicios telefónicos y la proliferación de aplicaciones de auto-gestión, son un ejemplo de este tipo de alineamiento.

- **Nivel de Servicio**

Esta perspectiva de alineamiento, se desentiende un poco de la estrategia de la organización. Se orienta a la creación de un área de TIC de alta calidad, apoyada en la adopción e implantación de marcos de referencia, metodologías, estándares y buenas prácticas impactando los procesos de la organización gracias al uso efectivo de la tecnología y de la manera en que se implementan y administran las soluciones. La reciente implementación de metodologías iterativas, como el RUP⁴, y metodologías ágiles; la creación de mecanismo de soporte escalable al servicio de usuarios internos y externos; la implementación de sistemas de alta disponibilidad o centros de datos alternativos; de medidas de seguridad informática, incluyendo sistemas de autenticación de un solo acceso; son ejemplos de los resultados de este tipo de perspectiva de alineamiento.

En esta línea entendemos que cualquier modelo para ser útil, en la práctica y no solo en lo conceptual, debe forjarse como un modelo dinámico que permita a la administración aprovechar los usos potenciales y así beneficiarse de estas tres perspectivas de alineamiento, debiendo ser dominante la de ejecución de estrategia.



⁴ *Rational Unified Process*

Para administrar las TIC dentro de la organización, es deseable que las administraciones tributarias cuenten con un plan estratégico de tecnología alineado al plan estratégico organizacional. Esto, naturalmente, requiere que exista un plan estratégico organizacional. En este caso, y particularmente en cuanto a las inversiones, el tamaño importa: factores como rendimiento, disponibilidad y oportunidad de los servicios, obligan a que Administraciones de países geográficamente más dispersos, con mayor número de contribuyentes, incluyan en sus planes consideraciones adicionales.

El proceso de planificación estratégica de TIC debe ser una tarea continua y estar sujeto a permanente revisión. El resultado de ese proceso es un plan que debe ser establecido y difundido, para poder ser implementado, pero que en ningún caso debe ser un limitante para adaptarse a los cambios que surjan en las áreas sustantivas.

Una aproximación a la propuesta del Grupo Forrester para ejecutivos de las TIC en el marco de la Administración Tributaria puede seguir cinco fases de planeamiento: 1) definición del propósito del plan que en el tiempo acompañará el proceso de planificación estratégica de la organización como un todo, 2) identificación y reconocimiento de las necesidades corporativas, 3) evaluación de la capacidad del área de TIC para atender esas necesidades e identificar las brechas existentes, 4) desarrollar el plan con una orientación a cerrar las brechas identificadas, 5) finalizar el plan e iniciar su divulgación para la implantación.

Por otra parte, los objetivos de control establecidos por el Instituto de Gobierno de Tecnologías de Información y la Asociación para la Auditoría y Control de los Sistemas de Información sus Objetivos de Control para Información y Tecnologías Relacionadas - COBIT⁵ establece como uno de sus objetivos de control, el proceso de planificación estratégica de tecnología, conteniendo las siguientes actividades:

- **Administración del Valor de IT**

Se refiere al trabajo conjunto con las áreas sustantivas para establecer las inversiones necesarias en tecnología y determinar el impacto que esas inversiones ocasionarán directa o indirectamente en la recaudación y la eficiencia de las acciones de la AT.

- **Alineamiento de las TIC y el Área Sustantiva**

Se puntualiza en la educación de los administradores tributarios sobre los potenciales beneficios de la aplicación de las nuevas tecnologías, asegurándose que la dirección de desarrollo de las TIC sea entendida y compartida por la organización.

⁵ *Common Objectives for Information and Related Technologies.*

- **Evaluación de la Capacidad Actual**

Los sistemas de información y los servicios conexos brindados por las áreas de las TIC y la plataforma de comunicaciones deben evaluarse para determinar su estabilidad, sus costos operativos y su complejidad para sustentarlas en el tiempo.

- **Desarrollo del Plan Estratégico de TIC**

El plan estratégico debe ser desarrollado en conjunto con las áreas involucradas y responsables de los procesos misionales de la Administración, incluyendo marcos presupuestarios, origen de financiamiento, la estrategia y cronograma de adquisición.

El desarrollo del plan estratégico de tecnología debería contar, al menos, con la participación de la máxima autoridad de la Administración, de los ejecutivos financieros, de los administradores regionales y de los ejecutivos de línea.

- **Desarrollo de los Planes Operativos**

La necesidad de formular presupuestos anuales en la mayoría de administraciones hace deseable que los planes tácticos que implementen las estrategias definidas también sean anuales.

- **Administración del portafolio de proyectos**

2. RETOS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LAS TIC ALINEADA A LA ESTRATEGIA EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Existen varios retos que dificultan el proceso de planificación de las TIC de forma alineada. Entre estos, sin un orden particular, se pueden mencionar:

- La participación del administrador tributario en el proceso de planificación de las TIC puede ser inexistente, ya sea porque se asume que todos los insumos necesarios para transmitir la estrategia están dados en la planificación estratégica de la organización, o porque ésta se transmite únicamente al responsable de las TIC. Este problema puede agravarse por la percepción de los funcionarios de las TIC sobre la importancia del involucramiento de las áreas de negocio en la planificación de "su" negocio.
- La administración tributaria y las tecnologías de información son áreas muy dinámicas.

La Administración Tributaria requiere una atención permanente al entorno para identificar y, más aún, anticipar cambios en las principales variables involucradas

en su misión, incluyendo la previsión sobre potenciales malas prácticas en que puedan incurrir un grupo de contribuyentes, de donde es razonable pensar en un proceso permanente de reformas al marco normativo, ya sea a través de modificaciones a las propias leyes tributarias, a la creación de nuevos impuestos o a reformas de carácter administrativo orientadas a resolver problemas detectados en ejercicios anteriores. Es usual que los formularios de declaraciones de impuestos, y la lógica que ellos traen inmersa, se modifiquen anualmente.

También se modifican las acciones de control de parte de la Administración, ya sea por la especialización de acciones orientadas a tipo de contribuyente (personas naturales, contribuyentes exentos, PYMES), por acciones dirigidas a sectores económicos específicos, por el incremento de las capacidades a través de una mejor administración del riesgo y del uso de información exógena.

Esta dinámica introduce presiones en las áreas de tecnologías para desarrollar soluciones o adaptar los sistemas de información existentes de manera oportuna.

Por otra parte, las tecnologías de información y comunicaciones tienen un dinamismo aún mayor. Por un lado, el dimensionamiento de capacidades está afectado por las leyes de Moore⁶ que establece una duplicación de la capacidad de cómputo cada dieciocho meses; la ley de Nielsen sobre el ancho de banda que establece que el ancho de banda para un usuario premium crece 50% por año; por otro, las tendencias tecnológicas varían notablemente. Por ejemplo, de las soluciones centralizadas de los centros de cómputo basados en computadores de gran tamaño utilizados en las administraciones tributarias, se mudó a soluciones descentralizadas en topologías cliente/servidor con estaciones de trabajo basadas en computadores personales y equipos departamentales más pequeños, en ocasiones dedicados a tareas específicas como por ejemplo atender a grupos de contribuyentes (contribuyentes especiales, sistema 2000 de Argentina) etc., a una nueva centralización soportada en redes IP y con acceso a usuarios externos a través de protocolo HTTP sobre la Internet.

Esta velocidad de cambio tecnológico hace que, en ocasiones, las propuestas establecidas en un plan de tecnología publicado y divulgado contengan una probabilidad significativa de que este plan y la tecnología ahí contemplada, estén en camino a la obsolescencia, particularmente cuando se considera que los procesos de adquisición de tecnología están enmarcados en procedimientos de adquisición con plazos mínimos extensos, prolongables e insalvables.

⁶ La denominada Ley de Moore establece que la cantidad de transistores que se pueden integrar en un circuito a bajo costo se duplica aproximadamente cada dos años.

TEMA 1.1 (CIAT)

La planificación de las TIC, por tanto, debe incluir a un proceso continuo de revisión y evaluación.

- Las dificultades del proceso de planificación de las TIC dentro de una administración tributaria, y en particular la falta de alineamiento entre la estrategia de TIC y la estrategia organizacional, se potencia cuando existe un desconocimiento sobre administración tributaria por parte de los funcionarios de tecnología; y aún más cuando los funcionarios responsables por las áreas sustantivas no conocen con suficiencia los temas propios de la administración tributaria. Esto ocurriría por la naturaleza política que podría tener la alta gerencia en las administraciones tributarias y el tiempo que necesitan invertir estos funcionarios designados para dominar la materia de administración tributaria.

En el mismo sentido, los ejecutivos de las organizaciones pueden desconocer las capacidades actuales que brinda la tecnología, las oportunidades que ésta brinda a la organización y lo que las organizaciones requieren hacer para obtener beneficios de su utilización. El ejecutivo de las TIC debe comunicar los beneficios que esas potencialidades que aporta a la administración tributaria.

El responsable de las TIC en la administración tributaria debe procurar que él, y los principales miembros de su equipo se entrenen en materia de administración tributaria, manejen los conceptos básicos y sus términos para viabilizar el diálogo.

- Existe una gran complejidad en medir los beneficios directos de las inversiones tecnológicas en términos del aumento de recaudación, de efectividad en la gestión de cobranza y del incremento del cumplimiento voluntario. Esta dificultad puede parecer ante la mirada de los administradores como un costoso centro de servicios.

En este sentido, existe una propuesta para el establecimiento de un cuadro de mando integral⁷ para el área de tecnología de información y comunicación que debe responder a los siguientes principios de diseño: simplicidad de presentación; la existencia de vínculos explícitos con el plan estratégico de tecnología y con las metas establecidas en los planes operativos anuales; la existencia de métricas corporativas basadas en criterios estándares. Esto permite que, en las reuniones de evaluación se puedan concentrar en decisiones orientadas a solución de problemas y acciones correctivas, en lugar del análisis de la importancia relativa de los indicadores; y un carácter de expansibilidad de los indicadores, que deberían tener un carácter extensible, permitiendo una visión agregada que pueda expandirse a los detalles.

⁷ *Balanced Scorecards*

Las métricas deben orientarse a determinar: 1) la ejecución financiera del área en función de servicios, el avance de proyectos, inversiones en plataforma e implementación de estrategia; 2) la ejecución y trazabilidad de los proyectos de tecnología y las desviaciones sobre la planificación de actividades y cumplimiento de requisitos; 3) la prestación de servicio desde la visión agregada del cliente interno y externo de los servicios de tecnología (tiempo de respuesta, disponibilidad de servicios, exactitud de datos); y 4) la satisfacción de los usuarios, utilizando encuestas independientes y otros medios de evaluación.

El valor de las inversiones en TIC debe ser determinado menos por lo que se puede hacer con la tecnología, y más por lo que se puede hacer con la información que con ella se obtiene, procesa y administra.

- Una de las mayores dificultades en la implantación de una estrategia alineada de las TIC, según se observó en varias administraciones tributarias de países miembros, radica en que el proceso de planificación estratégica puede quedar incompleto, ya que los planes pueden carecer de: medición de los costos totales de propiedad e implantación, identificación de riesgos; indicadores de avance de los proyectos, y de alertas sobre los desvíos que se produzcan en cuanto a oportunidad y ejecución presupuestaria.
- Otra variable a ser considerada dentro del proceso de planificación es la existencia de una suerte de turbulencia que se puede generar en una administración tributaria, al producirse un cambio en la dirección del organismo. Esta variable puede ser más fuerte con los cambios de gobierno, pero también pueden darse dentro de un mismo ejercicio de gobierno.

Esta situación es particularmente sensible a los proyectos de inversión en plena ejecución, los que suelen en ocasiones cancelarse, aplazarse de manera indefinida o sufrir demoras.

En ocasiones, el cambio en las autoridades puede generar un cambio importante en la estrategia de la organización, lo que genera, por razones obvias, una falta de alineamiento de los planes de tecnología a la nueva estrategia.

Las áreas de tecnología pueden enfrentar la tentación de los nuevos ejecutivos por "hacerlo todo de nuevo".

- Otro elemento importante constituye el denominado "gobierno de las TIC". En particular lo relacionado a los criterios de priorización dentro de las administraciones tributarias, ya complejas entre ellas.

Algunas administraciones tributarias han establecido una especialización de sus áreas de tecnología a áreas específicas de la administración tributaria, de manera que, por ejemplo, un área atiende los requerimientos de recaudación y el control masivo de cumplimiento, otra atiende los requerimientos de las áreas de fiscalización y control, otra es la responsable de los procesos aduaneros (en las

administraciones integradas) y un área diferente atiende los requerimientos administrativos, como la gestión del capital humano, el control de activos fijos y el control presupuestario. En estos casos, la priorización de proyectos se realiza en conjunto con el área de negocio y su consolidación es en ocasiones definida, o limitada, por los recursos disponibles para inversiones nuevas.

A diferencia, otras administraciones han establecido mecanismos de priorización institucionales, a través de la activación de Comités u otros cuerpos colegiados, que de manera global determinan la viabilidad de proyectos y asignación de recursos. En este caso, las prioridades van a estar probablemente más alineadas a los intereses de la organización como un todo. Este tipo de mecanismo de gobierno de las TIC puede generar ciertas dificultades para la adopción de proyectos fundamentalmente tecnológicos.

Cuando el proceso de priorización no es correctamente asimilado por la Administración, el área responsable de las TIC puede enfrentar un problema adicional que surge del apareamiento de soluciones basadas en TIC desarrolladas directamente por las áreas usuarias con independencia de la planificación de las TIC. Este problema puede potenciarse cuando dentro de la organización existe una desconexión entre las áreas normativas y operativas de la Administración, que de manera descentralizada pueden emprender en el desarrollo propio de soluciones. Esto dificulta la estandarización de procesos y los procesos de diagnóstico, incrementa la demanda de mantenimiento de diversas soluciones para atender un problema común y se evidencia una mayor resistencia, al cambio al momento de implementar nuevas soluciones.

Estas dificultades se han observado particularmente en áreas relacionadas con el control de cumplimiento, en particular la cobranza, y en el tratamiento de recursos planteados por los contribuyentes frente a actuaciones de la administración tributaria.

- Otro problema adicional, particularmente de algunas Administraciones Tributarias de países en vías de desarrollo, radica en la insuficiente capacidad para reclutar y retener el talento en las áreas de tecnología. Las administraciones tributarias de países en desarrollo que han establecido niveles de autonomía administrativa y en particular carreras tributarias, parecerían estar en mejor condición para atenuar ese problema.

3. LA PLANIFICACIÓN DE LAS TIC. UN ANÁLISIS PRÁCTICO EN ADMINISTRACIONES DE PAÍSES MIEMBROS DEL CIAT

Más allá del análisis teórico, conviene preguntarse si existe una identificación expresa entre las metas de la organización y las metas establecidas en los planes de las TIC. No solo se trata de identificar el grado en que la misión y los

objetivos contenidos en el plan estratégico institucional son compartidos y soportados por la estrategia de las TIC, sino también de identificar si los procesos de innovación impulsados por la planeación estratégica de las TIC son asimilados por la estrategia de la organización.

La necesidad de alineamiento de la estrategia organizacional con la estrategia de las TIC es clara incluso en la propia Visión establecidas en los planes estratégicos de las Administraciones Tributarias, se cita a la relación con el uso de las tecnologías de información. La visión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN en Colombia busca contar "con un equipo de funcionarios públicos comprometido y formado para salvaguardar los intereses del Estado con un sentido de servicio, un soporte tecnológico integral y permanentemente actualizado, y un régimen administrativo especial propio de una entidad moderna que responde a las necesidades de la sociedad, funcionarios, contribuyentes y usuarios". La DIAN buscará "Soportar su gestión y la toma de decisiones en información confiable y oportuna, generada en sistemas desarrollados con tecnología avanzada". En el caso de la Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana, la visión busca "Ser una organización con prestigio y credibilidad que utiliza políticas, procedimientos y sistemas de información eficientes, con gente ética y profesionalmente inobjetable, que persigue aumentar sostenidamente las recaudaciones, reducir la evasión y respetar los derechos de los contribuyentes".

A continuación, un resumen breve de casos específicos relativos al proceso de planificación estratégica y planificación de las TIC relativo a Administraciones Tributarias de algunos países miembros del CIAT.

- **Argentina**

La estrategia 5 del Plan Estratégico busca desarrollar nuevos mecanismos de inducción sistemática al cumplimiento. En este sentido, se potenciará el desarrollo de aplicaciones informáticas que pongan a disposición de los ciudadanos y empresas información relativa a su situación impositiva, aduanera y provisional. La Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP buscará establecer lo que denomina sistemas recíprocos, que permita a los contribuyentes no sólo consultar sus operaciones y verificar que éstos fueron debidamente registrados por la Administración, sino también, en caso de inconformidad iniciar los reclamos correspondientes a través de los mismos medios electrónicos.

Sobre el uso de Internet, se establece que la AFIP procurará una revisión y adecuación constante del sitio del organismo en la Internet, buscando habilitar por este canal la mayoría de las interacciones entre el ciudadano y la Administración. Adicionalmente, se utilizará el potencial de las TIC para procurar que la información sobre las normas se encuentre disponibles para todos los contribuyentes y usuarios aduaneros cuando estos las necesiten, así como para

que las respuestas y soluciones brindadas sean homogéneas en todos los canales. Es muy interesante el mandato que se establece en el plan para brindar acceso web a los sectores de la población que no lo poseen y establecerá medios de ayuda para facilitar su utilización a los ciudadanos que no estén familiarizados con su uso.

De la misma manera, buscará personalizar la relación con el contribuyente y usuario aduanero. En este sentido, entiende que la personalización no puede lograrse a través de canales tradicionales, por lo que la misma se soportará en el desarrollo de sistemas de información diseñados a atender las especificidades de los diferentes tipos de administrados.

En la búsqueda por utilizar las TIC intensivamente, la AFIP profundizará la utilización masiva de la clave fiscal, un método de autenticación único para los usuarios de diferentes sistemas, para brindar más y mejores servicios. La utilización de firma electrónica permitirá darle mayor seguridad jurídica a operaciones que lo requieran.

- **Estados Unidos de América**

En el documento de definición de estrategia para una administración tributaria electrónica -ETA-, se establece que ésta es crítica para la misión global del IRS (la provisión a los ciudadanos de servicios de la máxima calidad a través de las facilidades que permitan un entendimiento y cumplimiento correcto de las obligaciones).

Las metas estratégicas del plan incluyeron alcanzar la presentación electrónica del 80% de las declaraciones de individuos y una satisfacción total de contribuyentes, distribuidores y funcionarios del orden del 90%.

Las estrategias claves establecen el transformar la presentación electrónica de declaraciones y pagos en un proceso simple, barato y confiable, de manera que los contribuyentes prefieran este canal a cualquier otro medio.

El Internal Revenue Service - IRS define, en su plan, retos relacionados con la infraestructura, la seguridad y privacidad, la suspicacia de los contribuyentes, y el costo y complejidad de los productos. En este sentido, prevé fortalecer su servicio de declaración electrónica para recibir almacenar y tratar declaraciones presentadas en XML con errores y ampliar la plataforma de servicios electrónicos para así permitir a los contribuyentes, realizar todas sus transacciones a través de medios electrónicos.

El proceso de modernización del IRS identifica algunas fuerzas impulsoras entre las que destacan: un gran crecimiento de los volúmenes de trabajo, una complejidad cada vez mayor de las normas tributarias y de las transacciones

financieras, y las expectativas existentes para una mejora continua de los servicios, y una exigencia de respuesta a los cambios en el sistema tributario y a la evolución del comportamiento de los contribuyentes.

Para la visión estratégica, se reconocen los dominios de negocio identificados a través de una segmentación funcional del Servicio: procesamiento de declaraciones, manejo de cuentas de los contribuyentes, servicios al contribuyente, reporte de cumplimiento (incluye los componentes de fiscalización de grandes y medianos contribuyentes, pequeños contribuyentes y trabajadores por cuenta propia, contribuyentes exentos y asalariados), control de cumplimiento (incluye la cobranza y las acciones encaminadas a solventar obligaciones incumplidas), investigación criminal, y administración interna. Por otra parte, los dominios tecnológicos incluyen: el desarrollo de aplicaciones, los servicios corporativos, equipamiento y servicios para usuarios finales, redes, y operaciones corporativas.

- **México**

Uno de los objetivos estratégicos establecidos en el plan es el "Transparentar servicios", donde se establece el mandato de crear una guía electrónica de requisitos y compromisos electrónicos que comprenda la información requerida, diagramas de flujos y una explicación suficiente para el cumplimiento así como de los niveles de servicio a esperar.

Otro de sus objetivos estratégicos es "Implementar una administración integral de información" que busca estandarizar la información interna del Servicio de Administración Tributaria - SAT para convertirla en conocimiento sobre los contribuyentes. Su propósito es que los sistemas de información y sus datos sea útiles para agregar valor a la operación del SAT y a la inteligencia tributaria. Se establece el mandato de implantar un sistema para medir la calidad (exactitud, relevancia, oportunidad y veracidad) de la información. Por otro lado, se deberá actualizar la estrategia de seguridad de información para alinearla a los objetivos estratégicos del SAT bajo los criterios ISO-27001.

En relación se identifica otro objetivo estratégico, "Garantizar la continuidad operativa y contar con una solución integral que considere los procesos y estructura organizacional alineada a los servicios". Para soportar esta iniciativa, se plantean como proyectos de plataforma, de mejora continua, de gestión estratégica, de transformación tecnológica, de continuidad operativa, y de alineación de la estructura organizacional a los procesos y servicios.

Finalmente, para contar con una infraestructura adecuada, se plantea el uso de tecnología de punta para la modernización de la infraestructura aduanera y promueve un programa de consolidación de servicios subcontratados.

- **Francia**

Entre los objetivos del esquema director del 2003 se establece el disminuir las brechas existentes en el uso de las TIC: brecha de identificadores, múltiples usuarios y medios de acceso a diferentes accesos; brecha de aplicaciones, la existencia de información redundante hace que, por ejemplo, la actualización simultánea no sea siempre factible; la brecha geográfica, los datos de los contribuyentes pueden estar dispersos geográficamente en las aplicaciones instaladas en las administraciones locales; la brecha temporal, la repercusión de un hecho en el conjunto de sistemas de información no se hacía en tiempo real; la ruptura de la cadena de información, al existir importantes rupturas en los procesos automáticos entre las aplicaciones.

La construcción de un sistema de información centrado en el usuario es objetivo principal del plan: en el ámbito de los contribuyentes, el sistema atenderá bajo un mismo criterio operativo a personas naturales o jurídicas, procurando la construcción de un vector de obligaciones fiscales extendido en el tiempo para todos los ejercicios no prescritos, y la estructuración de una cuenta única tributaria, en el momento dispersa, incluyendo las declaraciones presentadas, los pagos, las liquidaciones, las demandas y reclamos presentados. Esta cuenta debe estar siempre disponible para acceso de los funcionarios habilitados.

La perspectiva de personalización de los sistemas y servicios no se limita a los que se presta en línea a los contribuyentes, sino también a los funcionarios de la DGI quienes deben observar una interfaz ajustada a sus competencias y necesidades.

El plan le da especial importancia a las actividades de investigación y el desarrollo y ejecución de programas piloto, dirigidos a diferentes aspectos de la Administración, pero muy particularmente a una mejora en los procesos de control.

- **Costa Rica**

Entre los objetivos estratégicos de la Dirección General de Tributación, se destacan "Desarrollar un modelo integral de gestión que permita alcanzar los objetivos institucionales", "Disponer de una plataforma tecnológica que apoye la gestión del negocio con una visión corporativa congruente con la estrategia de gobierno digital", y "Optimizar los servicios brindados a clientes internos y externos"; para lo cual, se deberá procurar y consolidar una estructura organizativa y funcional que fortalezca la visión corporativa de las TIC, implementar un plan estratégico de las TIC con actualizaciones anuales, y disponer de una herramienta tecnológicas centralizada, ágil y fácil de utilizar que permita la operación de un portal hacendario rediseñado y la operación de una plataforma de administración del relacionamiento de clientes⁸ multicanal.

⁸ *Customer Relationship Management - CRM.*

- **Kenia**

Resulta interesante el caso particular de la planificación estratégica de la administración keniana por la incorporación en el plan de elementos totalmente tecnológicos.

La segunda meta del plan de la Kenya Revenue Authority - KRA busca la utilización de soluciones y procesos integrados que aseguren excelencia operacional y una visión única de los contribuyentes. A tal efecto, establece como objetivo la modernización de los sistemas de TIC, a través del desarrollo y aplicación de una estrategia de TIC que incluya: la adquisición e implantación de un sistema integrado de administración tributaria; la mejora del sistema SIMBA 2005 que soporta las operaciones aduaneras; adquirir e implementar un sistema integrado que soporte la gestión administrativa; implementar facilidades de inteligencia de negocios⁹ para permitir estudios analíticos, a partir de datos transaccionales; implementar un portal en la Internet para la agencia; mejorar la plataforma de TIC incluyendo soporte de voz sobre IP¹⁰, un sistema de reconocimiento de comandos activado por voz¹¹ que soporte servicios básicos a contribuyentes y respuesta a preguntas frecuentes; implementar una base de datos para la administración de conocimiento: implementar las recomendaciones de la Biblioteca de de infraestructura para las tecnologías de información - ITIL¹² para administrar los servicios de tecnología; e implementar un plan de continuidad de negocios y recuperación de desastres.

Complementariamente, establece que los servicios de las TIC implementen estándares y usen los marcos de referencia establecidos en ITIL y COBIT, las normas de seguridad establecidas en las normas ISO 17799 y que alcance la certificación de sus procesos bajo el estándar ISO 9002.

- **Ecuador**

Existen desafíos relacionados en brindar mejores servicios integrados a la cadena de valor institucional apoyado en las nuevas tecnologías de información que potenciarían la capacidad del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Frente a los nuevos desafíos, el Servicio de Rentas Internas deberá desarrollar centros de asistencia telefónica, nuevos servicios por Internet y nuevos mecanismos de persuasión y recaudación de impuestos.

Una de las directivas determinantes para el área de tecnología es la generación de conocimiento a través del uso de la información. Este objetivo se apalanca en varios programas orientados a gestionar integralmente el ciclo de vida de la

⁹ *Data warehouse.*

¹⁰ *Voice over IP- VoIP*

¹¹ *Interactive Voice Response - IVR*

¹² *Information Technology Infrastructure Library*

información disponible, generar conocimiento sobre ella, e integrarla dentro de los procesos claves de la institución, para que soporten y mejoren la eficacia de los programas de facilitación y control del cumplimiento tributario.

El plan estratégico establece además la necesidad de una mejora continua de procesos para lo que procurará, en un claro proceso innovador, introducir nuevas tecnologías.

De la misma manera, varias Administraciones Tributarias de países miembros del CIAT establecen en sus planes estratégicos, la necesidad de mejoras puntuales a procesos y sistemas de información implantados y en producción, así por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos en Chile establece el mandato de incrementar la cantidad de computadores destinados a la auto-atención, el disponer de una plataforma de atención virtual personalizada por tipo de contribuyente. La Dirección Ejecutiva de Ingresos de Honduras, por su parte, buscará extender los servicios disponibles en Internet a través de la página de la Institución, automatizar las comunicaciones e interfaces con entidades bancarias, consolidar los módulos ya implantados, desarrollar el módulo de correcciones, y acoplar las funcionalidades de base de datos históricos al E-TAX. El Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia buscará consolidar los sistemas Da Vinci, Copérnico, Gauss, Pitágoras y Newton.

4. RETOS ACTUALES. UNA CONCLUSIÓN

Es previsible que la crisis económica mundial tenga efectos importantes en las administraciones tributarias, en parte por la presión para reducir gastos operativos y diferir inversiones, como por la necesidad de acomodar cambios en el sistema tributario que se orienten ya sea a mejorar ingresos con la introducción de nuevos impuestos, nuevas tasas o amnistías; o la concesión de beneficios fiscales orientados a aumentar la capacidad de gasto e inversión de los contribuyentes. Más allá de la necesidad de acomodar de manera oportuna los sistemas de información y la plataforma de servicios electrónicos a dichos cambios, es previsible también que las inversiones en tecnología y en particular el portafolio de nuevos proyectos se vea reducida en su disponibilidad presupuestaria.

En este sentido, las áreas de tecnología podrán evaluar la conveniencia o no, de diferir inversiones en equipamiento y particularmente de utilizar productos de software de código abierto como alternativas menos costosas para la implementación de proyectos o como alternativas de sustitución al licenciamiento de productos de software de productividad de oficinas. La utilización de Software como servicio¹³ y la virtualización de servidores, y la tercerización de servicios son otras variables a considerar.

¹³ *Software as a Service - SaaS.*

Una preocupación que deberán tener en mente los responsables por las áreas de tecnología de las administraciones tributarias es la posibilidad de que la madurez que alcance la actual generación de servicios brindados a través de la Internet contribuya a una suerte de estancamiento en el proceso de innovación tecnológica. En este sentido, las metas relacionadas con estos servicios, por ejemplo la presentación de declaraciones a través de la Internet, no deben ser solo de mejoras cuantitativas en el número de declaraciones presentadas, sino también cualitativas. La descarga de extensos aplicativos podrá evitarse con el uso de formularios en línea con las mismas capacidades, a través por ejemplo del uso de JavaScript y AJAX; las declaraciones electrónicas podrán utilizar la información sobre operaciones con terceros, los registros de créditos por pagos a cuentas, arrastre de créditos de períodos anteriores o adquisición de compañías, podrán utilizarse para "proponer" declaraciones cada vez más concretas a los contribuyentes. De la misma manera, se podrá extender los servicios electrónicos al ciclo completo de la gestión de declaraciones, incluyendo la revisión en línea de las declaraciones resultantes de los procesos de determinación de tributos realizados por la Administración Tributaria (a través de cruces de información o de fiscalizaciones), y la presentación de recursos contra esas determinaciones. La integración de aplicaciones existentes o su actualización tendrán como objetivo una mayor cohesión de la información disponible, mecanismo de un solo acceso y la personalización de la presentación.

Otro elemento a considerar en el futuro inmediato, resulta de la promulgación bastante generalizada de leyes que garantizan el libre acceso a la información y que motivarán a las Administraciones Tributarias a poner en línea, para cada contribuyente, resúmenes de toda la información que en relación a esos contribuyentes posee la Administración. Este factor puede ser potenciado con la implantación de normas que buscan la simplificación de trámites y que obligan a la administración en general, no únicamente a la tributaria, a minimizar los requerimientos de información solicitadas a los ciudadanos. La necesidad de establecer expedientes electrónicos compatibles a toda la Administración, resultado de la promulgación de la Ley 11/2007 en España es un buen ejemplo de este factor.

Los problemas relacionados con la seguridad no pueden pasar desapercibidos, por un lado, al ser las administraciones tributarias potenciales sujetos de ataques y por otro, al estar obligadas a cautelar correctamente las informaciones de los contribuyentes. En este sentido, la provisión de servicios 24 x 7, la recuperación de desastres, el servicio continuo, el monitoreo de los accesos y uso de la información por los funcionarios de la administración son preocupaciones importantes que deberán incluir en sus planes las áreas responsables por las TIC. Estas preocupaciones podrían requerir contemplarse por potenciales nuevas regulaciones establecidas para la ejecución de transacciones sobre la Internet que involucran más de una jurisdicción.

En la definición de la planificación estratégica y su implementación, los responsables por las TIC podrán considerar el uso del marco para modelos de madurez de procesos propuesto en COBIT, la utilización de las recomendaciones de ITIL y en particular la suscripción de acuerdos de nivel de servicio públicos con los contribuyentes y demás usuarios de los servicios en línea, el soporte generalizado a la facturación, certificados de retención y percepción de impuestos y otros documentos electrónicos, el diseño e implantación de una arquitectura orientada a servicios - SOA¹⁴ y el uso del Lenguaje Extendido para Reportes de Negocio - XBRL¹⁵ como un mecanismo de reporte estándar de operaciones, estados financieros e informes inter-administraciones. La generación y envío de reportes de información a través de la Internet utilizando XBRL, y la agilidad para su procesamiento y verificación, introducirá mejoras significativas en los procesos internos y externos de control. El sistema contable, financiero y operativo de una compañía, deberá producir los balances generales y de resultados y otros reportes contables y financieros de manera transparente en XBRL. Estos reportes se enviarán a las entidades reguladoras de operaciones en bolsa, a las juntas de accionistas, a los auditores externos, a la administración de seguridad social y ciertamente a la Administración Tributaria, quienes los podrán recibir, comparar y analizar de una manera estandarizada y ágil con el nivel de detalle apropiado para cada caso.

El proceso de planificación estratégica de las TIC debe contemplar sus diferentes cometidos, por un lado, de implementador de las estrategias de la organización, pero por otro, de innovador. El impacto de las TIC continuará siendo muy cambiante y aumentará, con certeza, su potencial valor para las administraciones tributarias.

Finalmente, un factor adicional, viene dado por la potencialidad de las administraciones tributarias de ser un motor que impulse la adopción generalizada de servicios de gobierno electrónico y de ser un agente que contribuya a la disminución de las brechas digitales.

¹⁴ *Service Oriented Architecture*

¹⁵ *eXtensible Business Reporting Language*

Referencias

- Adams; Larson; Xia (2008) "IS/IT Governance Structure and Alignment: An apparent paradox".
- Avison; Jones; Powell; Wilson (2004). "Using and validating the strategic alignment model".
- Baer Katherine, "La Administración Tributaria en América Latina: Algunas tendencias y desafíos".
- Chung, Sock H.; Rainer, R. K. Jr.; and Lewis, Bruce R. (2003) "The Impact of Information Technology Infrastructure Flexibility on Strategic Alignment and Application Implementations.
- Coleman Preston (2006). "Strategic Alignment: Analysis of perspectives".
- Cullen Alex; Cecere Marc (2007) "The IT Strategic Plan: Step by Step".
- Direction Générale des Impôts. "Schéma directeur informatique de la DGI 2003-2005".
- Ehrenhard; Mehmet; Alea (2006) From Square to Triangle. Realigning the Alignment Model.
- Holden Stephen () "A Model for Increasing Innovation Adoption: Lessons Learned from the IRS e-file Program"
- Impuestos Nacionales. Bolivia. Tributar para cambiar: Memoria institucional 2006.
- Internal Revenue Service. (2007) IT Modernization Vision & Strategy.
- Internal Revenue Service. IRS e-Strategy for Growth.
- Internal Revenue Service. Taxpayer Assistance Blueprint.
- IT Governance Institute. Control Objectives Management Guidelines - COBIT.
- Journal of Information Technology (2007) "IT alignment: what have we learned?"
- Journal of Information Technology. IT Alignment: an annotated bibliography.
- Kenya Revenue Authority. Third Corporate Plan 2006 - 2009.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General de Tributación. Costa Rica. Plan Estratégico Institucional 2007 - 2011.
- Plan Estratégico AFIP. Argentina. 2007 - 2010.
- Servicio de Administración Tributaria. México. Plan estratégico 2007 - 2012.
- Servicio de Rentas Internas. Ecuador. Plan estratégico 2007 - 2011.
- Tallon Paul (2003), "The Alignment Paradox".
- Venkatram; Henderson; Odach (1993) "Strategic Alignment Model"
- Zambrano Raul (2006), Los sistemas de información como eje de los procesos centrales de la AT.

Caso práctico

Tema 1.2

LA POTENCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL MASIVO (DECLARACIÓN Y PAGO)

Intikhab Shaik

Director de Estrategias de Modernización y Diseño
Servicio de Ingresos Sudafricano
(Sudáfrica)

SUMARIO: Resumen ejecutivo.- 1. Introducción.- 2. Actividades de control. 2.1. Presentación electrónica.- 2.2. Presentación en línea off-ramps.- 2.3 Procesador automático de impuestos (ATP).- 2.4. Completado previo de declaraciones.- 2.5. Calculadoras de impuestos.- 2.6 Temporada de Presentaciones de Empleadores.- 2.7. Centro de servicios escalonados.- 2.8 Sistema fuera de línea para captura de gran volumen.- 2.9 Escaneo de documentos y digitalización.- 2.10. Niveles de importes para presentaciones.- 2.11 Datos sobre terceros.- 2.12 Re-configuración de contraseñas en línea.- 2.13 Formularios dinámicos. 2.14 Motores de riesgos.- 2.15 Emisión de boletos de reconocimiento al intento de cumplimiento.- 2.16 Base de conocimiento para los agentes.- 2.17 Mesa de recepción asistida. 2.18 Sistema financiero efectivo para apoyar los pagos.- 3. Consideraciones de diseño para establecer las bases de controles.- 3.1 Integración de aplicaciones.- 3.2 Arquitectura tecnológica omnipresente.- 3.3 La Gestión robusta de seguridad de información como cultura.- 3.4 La Gestión de la información como activo.- 4. Estructura administrativa. 5. Esquema legal.- 6. Desafíos.- 7. Conclusión

RESUMEN EJECUTIVO

La plena adopción de la tecnología de la información por parte de gobiernos y en particular de las administraciones tributarias ha dado como resultado canales electrónicos y/o automatizados más eficientes que generan grandes volúmenes de transacciones de contribuyentes, producen un aumento de la cantidad de usuarios de los sistemas y un mayor potencial para el uso de terceros que

apoyen el emprendimiento. Asimismo, los sistemas trascienden la cerca de cuadrilátero tradicional que implica permitir sólo la actividad interna de las administraciones tributarias, para lograr un plataforma integrada que cree un ecosistema más amplio de contribuyente y administrador tributario; y todos los elementos que la apoyan o son apoyados por dicha plataforma

No obstante, el potencial impacto de una debilidad en los controles clama por adoptar un cuidado adecuado en todas las actividades relevantes. El precio del fracaso por lo general es muy alto. Debido a los riesgos implícitos de tener una base más grande para lograr un impacto más fuerte, se hace imperativo contar con actividades de control de envergadura.

Esta ponencia se propone analizar las siguientes actividades de control de envergadura que realiza el Servicio Sudafricano de Ingresos (SARS, por sus siglas en inglés) para la mitigación de los riesgos, que comprenden controles tanto de sistemas como de procesos:

- Procesador Automático de Impuestos (ATP, por sus siglas en inglés)
- Completado previo de declaraciones
- Calculadoras de impuestos
- Temporada de Presentaciones de Empleadores
- Centro de Servicios Escalonados
- Sistema fuera de línea para captura de gran volumen
- Escaneo de documentos y digitalización
- Niveles de importes para presentaciones
- Datos sobre terceros
- Presentación en línea fuera de plataforma
- Re-configuración de contraseña en línea
- Temporadas diferentes de presentación
- Motores de riesgos
- Emisión de boletas de reconocimiento al cumplimiento
- Base de conocimientos para agentes
- Mesa de recepción asistida
- Sistema financiero eficaz para procesamiento de pagos

La ponencia continúa analizando las bases requeridas para los controles, en particular los controles manejados por sistemas, con especial énfasis en el diseño técnico y la dirección del manejo del riesgo asociado al despliegue de la tecnología de la información.

Se analiza la estructura administrativa que informa sobre la utilización de recursos para una entrega de servicios eficiente, y sugiere prestar atención a las actividades de mayor impacto en las áreas con una potenciación mayor. Se propone un esquema administrativo segmentado que favorezca el trato diferenciado de los contribuyentes según sus niveles de cumplimiento y las diferentes obligaciones financieras establecidas. Esto es seguido de un esquema legal que rige a toda la

administración y a algunas de las actividades de control analizadas previamente. La ponencia concluye con algunas observaciones sobre la revolución de los servicios en línea y los desafíos encontrados en el esfuerzo por institucionalizar las actividades de control.

1. INTRODUCCIÓN

La tecnología ha pasado de ser una mera función de soporte administrativo a convertirse en un socio comercial estratégico. Y en los últimos años ha pasado a ser un determinante clave de los modelos de negocios, impulsada por la convergencia del negocio y de la función de los sistemas de información (SI), lo que añadió una extraordinaria agilidad en la forma en que operan las empresas. Un aspecto primordial de esta capacidad ha sido el viraje reciente de las arquitecturas de tecnología de la información (TI):

- de diseños tradicionales limitados físicamente a arquitecturas omnipresentes
- de la automatización pura de procesos manuales estáticos a la orquestación de servicios comerciales
- del suministro de información proporcionando una perspectiva histórica a la facilitación del conocimiento sobre posibles resultados futuros

Los gobiernos, y en particular las administraciones tributarias, no han sido inmunes a este desarrollo. Los procesos de las autoridades tributarias ya no son estáticos. La evolución constante experimentada por las administraciones, en un escenario de un mundo en constante cambio, la sofisticación exponencial de los contribuyentes y los rápidos desarrollos en el campo tecnológico requieren de esta agilidad y en efecto se apoyan en ella. En todos lados, en todo momento la informática se ha convertido en una parte integral de un número importante de administraciones tributarias.

La velocidad de esta evolución y la habilidad de las administraciones tributarias de mantenerse al día con ésta introducen nuevos riesgos respecto de quedarse a la saga de las metamorfosis constantes experimentadas por los individuos y las instituciones, lo que trae aparejada una dificultad creciente para atender aún las necesidades ya conocidas dentro de tiempos de respuesta aceptables. ¿Qué mejor entonces para apoyar estos factores críticos para el éxito que utilizar la información y la tecnología de la información como catalizadores?

En los últimos 24 meses, el SARS ha emprendido una revisión completa de los procesos clave de su actividad, ha redactado una agenda de modernización y priorizado aquellas iniciativas de mayor potencialidad. Como parte de este proceso se desplegaron nuevas capacidades de sistemas para apoyar a las nuevas competencias comerciales. Ello trajo como resultado una cartera de sistemas con una funcionalidad tan rica que no solamente provee la automatización

necesaria sino también un mayor potencial para obtener información más profunda sobre los diversos aspectos del negocio, mediante el suministro de la información necesaria.

Simultáneamente a estos desarrollos internos, se produjo un aumento marcado en los volúmenes de transacciones, debido tanto al aumento de la actividad económica como al hecho de que el SARS había simplificado repentinamente el cumplimiento tributario de los contribuyentes. La comodidad, en esta instancia en particular, vino acompañada de una exposición adicional a los riesgos potenciales debido a la ubicuidad de los puntos de contacto, un mayor volumen de transacciones y la exactitud requerida en el procesamiento. El argumento a favor de productivizar las actividades de control para asegurar la uniformidad de los enfoques, la exactitud en la determinación de los impuestos y cobros y la necesidad de asegurar que la información se mantuviera relevante en todo momento cobró más fuerza que nunca.

Como es habitual en estos desarrollos, los operadores del sistema experimentaron un aumento exponencial de la demanda de mayor información de parte de los diferentes niveles y categorías de los custodios del negocio que requerían una mayor calidad y cantidad de datos. Lo que también impulsaba esta necesidad de más información era el hecho de que, a diferencia de antes, ahora podían obtenerla. La madurez de los procesos y el alineamiento de los sistemas y los recursos humanos para facilitar los niveles aceptables de servicio en el manejo de este ciclo de vida de información se convirtieron en un factor crítico.

A nivel global, a lo largo de los años los titulares funcionales han demostrado un apetito cada vez mayor por encontrar mejores formas de obtener información, exhibiendo una actitud incansable contra la degradación potencial de dicha información, que incluye el atraso, la naturaleza incompleta o incorrecta de la misma, o su presentación mediante medios o formatos incorrectos. El SARS, como ámbito transaccional de gran volumen, ofrece la dimensión de tiempo para ser la entidad más importante en esta búsqueda. El desafío actual, por ende, radica no tanto en la disponibilidad de la información requerida como en los aspectos cualitativos de una entrega de información eficiente y en tiempo y forma. La incorporación de actividades de control cobra entonces una importancia primordial.

2. ACTIVIDADES DE CONTROL

2.1 Presentación Electrónica

La habilidad de los contribuyentes, comerciantes y profesionales de presentar sus declaraciones en línea mejora notablemente el potencial para garantizar presentaciones de calidad, ya que la presentación puede verse en línea hasta el

momento en que el presentador considera oportuno realizar una declaración legal. Asimismo, la oportunidad de efectuar una presentación en cualquier lugar y momento le permite al contribuyente emprender una actividad cuando ello resulta más conveniente, y así se incrementa la habilidad de ejercer un debido cuidado. Por otra parte, cuando un profesional de la tributación realiza una presentación en nombre de un contribuyente, este último tiene la posibilidad de acceder a la presentación desde cualquier lugar y verificar los contenidos de la misma. Esto también disminuye los riesgos de rechazos y releva al profesional de ser un posible partícipe de una conducta delictiva.

2.2 Presentación en Línea off-ramps

El sistema de presentaciones en línea brinda la posibilidad de guardar el formulario y accederlo nuevamente para realizar actualizaciones ulteriores. Este control también le permite al contribuyente ejercer un debido cuidado al capturar los datos correctos, y se reducen así los errores que deban corregirse más adelante. El contribuyente podrá entonces realizar la presentación cuando lo considere conveniente.

2.3 Procesador Automático de Impuestos (ATP)

Es una aplicación que recibe todas las declaraciones del canal de presentación electrónica, declaraciones reconocidas mediante escaneo de caracteres ópticos, declaraciones capturadas directamente utilizando la interfaz de usuario del sistema y declaraciones capturadas en la aplicación de profesionales Easy File, que puede usarse para presentar declaraciones registradas en el sistema principal de SARS de forma remota; para procesarlas y enviarlas al Sistema del Impuesto sobre la Renta para su determinación y procesamiento posterior sin intervención manual alguna. Se utiliza a modo de control para reducir el tiempo hasta la determinación, a la vez que se eliminan errores potenciales de los cálculos manuales.

2.4 Completado Previo de Declaraciones

El SARS requiere la carga periódica de información predeterminada de parte de terceros para completar previamente las declaraciones. El sistema impulsa la descarga de los datos requeridos para utilizarse en el proceso de completado previo. Este control permite eliminar inconsistencias entre la información capturada y la información que el SARS ya ha recibido de terceros. También acorta el proceso de determinación del impuesto ya que las declaraciones simples pueden ser presentadas rápidamente por los contribuyentes respectivos sin tener que determinar lo que se necesita capturar.

2.5 Calculadoras de Impuestos

Calculadora de impuestos estándar - Esta calculadora está disponible en el canal electrónico para simular una determinación del impuesto basada en los valores proporcionados por el contribuyente en la interfaz.

Calculadora de impuestos compleja - En ciertas circunstancias el cálculo no puede realizarse con una calculadora estándar debido a los datos requeridos en el ITS. En estos casos, el cálculo será devuelto al sistema de impuestos central, en donde se realizará el cálculo y los valores calculados se transferirán a la página de la interfaz del canal electrónico. Este control evita las solicitudes de cambios y las diferencias que puedan surgir con posterioridad a la determinación del impuesto, ya que el contribuyente puede ver el tiempo real de la implicación.

2.6 Temporada de Presentaciones de Empleadores

Es una solución para empleadores que simplifica la tarea de reconciliar la Retención a Cuenta [Pay As You Earn, en inglés] en el SARS a través de lo siguiente:

- Ofrecer una aplicación de cliente que le permitirá a los empleadores realizar la reconciliación de la Retención a Cuenta de sus propios registros antes de presentar los datos ante el SARS. Esto asegura que la información de certificados que recibe el SARS esté siempre reconciliada con los registros del empleador.
- Permitir al empleador importar datos sobre la nómina en la aplicación del cliente que se utilizará para fines de reconciliación, como así también para la creación, distribución y presentación de certificados de impuestos.
- Permitir al empleador capturar de forma manual la información de certificados a lo largo de todo el año y mantener estos registros a los fines de realizar la reconciliación al cierre del ejercicio.
- Permitir a los empleadores presentar la información tributaria de sus empleados al SARS de forma manual una vez que la reconciliación ha resultado exitosa del lado del empleador.
- Recibir los datos mencionados arriba de las aplicaciones de clientes y enviar dicha información al sistema ATP para su procesamiento.

El sistema realiza una clara distinción entre dos tipos de certificados de empleados, a saber:

- Certificados importados desde una aplicación de nómina (Certificados Importados)
- Certificados capturados manualmente en la aplicación de la Retención a Cuenta (PAYE) (Certificados Capturados)

Los empleadores (conectados ocasionalmente) que utilizan la Aplicación PAYE en línea de SARS solamente pueden imprimir o confeccionar certificados importados disponibles electrónicamente una vez que han realizado una reconciliación satisfactoria. Los certificados importados sólo pueden presentarse una vez realizada una reconciliación satisfactoria. Los certificados capturados pueden imprimirse o ponerse a disposición en medio electrónico una vez que han sido presentados al sistema en línea.

Los empleadores que utilizan la Aplicación PAYE de SARS fuera de línea solamente pueden imprimir o confeccionar certificados importados disponibles en medio electrónico luego de realizar una reconciliación satisfactoria. Los certificados capturados pueden imprimirse o ponerse a disposición en medio electrónico en cualquier momento.

2.7 Centro de Servicios Escalonados

Con relación a las interacciones en los centros de atención al cliente, dependiendo de la complejidad de las consultas, el mecanismo de resolución puede automatizarse totalmente o transferirse para resolución ulterior. Este servicio está escalonado.

Nivel 1: Voz - Solución de Respuesta de Voz Interactiva (IVR, por sus siglas en inglés) dentro del ámbito del Centro Nacional de Llamadas (NCC, por sus siglas en inglés). La solución IVR rutea las interacciones entrantes según el tipo y nivel requeridos de servicio. Una consulta simple como consultar sobre el estado de procesamiento de una declaración del Impuesto a la Renta puede atenderse sin necesidad de ninguna intervención humana. Se prevé que esta solución libere un caudal significativo de capacidad con relación a los agentes del NCC.

Nivel 2: Voz - Los agentes y consultores del centro nacional de llamadas resuelven consultas recibidas por este canal. Los agentes y consultores clasifican las consultas, autentifican al contribuyente, comerciante o representante, registran los detalles importantes del caso para responder a la consulta. Alrededor del 80% de todas las consultas recibidas son resueltas en el primer y el segundo nivel. Si una consulta no puede ser resuelta en el segundo nivel, ésta es referida al Centro de Expertos para ser resuelta por un Experto en la Materia (3° Nivel).

Nivel 3: Todos los canales - Debido al nivel de profundidad de conocimiento requerido para este servicio, el mismo es prestado por expertos con gran experiencia en la materia en el Centro de Expertos, quienes resuelven consultas complejas referidas desde el 2° Nivel o de los diversos canales. La función de los expertos es brindar apoyo al 2° Nivel en términos de resolución de consultas complejas y también autorizar consultas que requieran un nivel de autorización mayor al disponible en el 2° Nivel. El Nivel 3 resuelve las consultas referidas desde cualquier canal en el cual el contribuyente o el comerciante hayan solicitado que se les devuelva la llamada.

2.8 Sistema Fuera de Línea para Captura de gran Volumen

Es el sistema fuera de línea que se utiliza para capturar declaraciones realizadas en la mesa de recepción de la sucursal cuando el sistema está fuera de línea. Se utiliza a modo de control para permitirles a los usuarios continuar con el trabajo de capturar las declaraciones y presentarlas más tarde sin perder mucho tiempo de trabajo. Una vez que el sistema vuelve a estar en línea, se puede iniciar el proceso de sincronización y las declaraciones son enviadas al sistema ATP.

2.9 Escaneo de Documentos y Digitalización

En los casos en los cuales las declaraciones son completadas manualmente y enviadas para procesamiento, se despliega una medida de control, basada en reconocimiento de caracteres ópticos, para digitalizarlas y hacerlas lo más parecidas posibles al documento de origen. Los documentos son escaneados y convertidos a formato xml y enviados a través del sistema para su procesamiento automático. Cuando la escritura no puede ser leída por una máquina, se inicia un proceso de doble cotejo en el cual el documento escaneado se somete a dos pasos de verificación para asegurar que lo que queda reflejado en el sistema es lo que estaba escrito originalmente en el formulario. Los documentos escaneados pueden verse en el mismo formato en que fueron escaneados o en el formato xml generado. Esto garantiza un esfuerzo mínimo de captura que es susceptible al error humano y a la exactitud en el procesamiento. Asimismo, el punto de referencia siempre está disponible electrónicamente en el formato original dentro de un sistema de gestión de documentos. Esto también cumple con el requerimiento de mantener la documentación original durante el período requerido sin ocupar mucho espacio físico.

2.10 Niveles de Importes para Presentaciones

Los niveles se establecen para evitar el desperdicio de esfuerzos de procesamiento en declaraciones simples. Una persona física que gana menos de R120.000 por año de parte de una única fuente de ingresos no está obligada a presentar una declaración de impuestos.

2.11 Datos sobre Terceros

La naturaleza de cumplimiento de la actividad del SARS requiere que éste se apoye no solamente en la información proporcionada voluntariamente sino también en fuentes de datos externas, algunas de las cuales se encuentran dentro de una infraestructura estatal más amplia. Por otra parte, el SARS ocupa una posición crítica dentro de la cadena de valor más amplia de la administración de los recursos financieros del Estado. Ello, por consiguiente, le impone una responsabilidad conjunta, sea grande o pequeña, de asegurar que el valor de los aportes recaudados de la ciudadanía sea preservado. La participación de los

proveedores de datos de terceros se mantiene por lo general en niveles aceptables sin comprometer el esquema legal aplicable.

2.12 Re-configuración de Contraseñas en Línea

Esto evita recargar los recursos de soporte con solicitudes de re-configuración de contraseñas, en particular cuando ha transcurrido un largo período desde la última vez que el sistema fue utilizado. El proceso de re-configuración de contraseñas está automatizado y reduce la carga de trabajo del centro de atención al cliente.

2.13 Temporadas Diferentes de Presentación

Se proponen incentivos para el control de períodos de gran actividad de presentaciones, para evitar una avalancha de actividades durante la temporada pico. Las presentaciones manuales tienen un período de presentación diferente al de las presentadas electrónicamente. Esto también reduce la presión sobre los requerimientos de controles.

2.14 Formularios Dinámicos

El uso de formularios dinámicos generados por el sistema garantiza que el contribuyente no se exponga a secciones que no corresponden y que puedan ser completadas sin darse cuenta. Los formularios generados por el sistema están adaptados a las necesidades del contribuyente.

2.15 Motores de Riesgos

Respecto de la Aduana, el SARS cuenta con una herramienta de análisis de riesgo transaccional en tiempo real que interactúa con los sistemas de procesamiento centrales de la Aduana analizando los riesgos de todas las transacciones que se realizan en la Aduana. Varios métodos son utilizados para determinar el riesgo.

En el Método 1 se establece una norma de trampa y el envío es detenido (Alto Riesgo). En el Método 2 se asigna un puntaje total a un importador o exportador sobre la base de su conducta pasada. El Método 3 consiste en un muestreo aleatorio según códigos fijados ad hoc.

También existe una herramienta de evaluación del riesgo del Impuesto a la Renta de Sociedades que se utiliza para identificar contribuyentes de la renta de sociedades de alto riesgo. Las áreas y los indicadores de riesgo son proporcionados a través de diversos métodos de recolección de información. Los riesgos identificados son luego evaluados y priorizados para actualizar la base de conocimientos de CIT. Los controles de CIT se realizan periódicamente. No

obstante, pueden efectuarse también controles ad hoc por sector/segmento basados en una lista específica de clientes. Se identifican niveles diferentes de riesgos, desde el puntaje de riesgo más alto hasta el más bajo. El CIT le permite al encargado de determinar los perfiles de riesgo investigar a los contribuyentes sobre la base de sus perfiles de riesgo. También contiene el elemento de riesgo de las declaraciones evaluadas y constituye la información sobre riesgo que se utilizará en el proceso de selección.

El Impuesto a la Renta también tiene motores de riesgo que trazan en mapas ciertos aspectos de los datos contra ciertos criterios y normas que, por ejemplo, pueden predominar en ese grupo específico de actividad. Estos motores tienen una funcionalidad muy compleja capaz de desestimar excepciones de acuerdo con criterios predefinidos y así impulsar procesos de auditoría que pueden ayudar a identificar errores accidentales o una actividad fraudulenta deliberada.

2.16 Emisión de Boletos de Reconocimiento al Intento de Cumplimiento

Cuando una oficina de una sucursal no está en condiciones de asistir a un contribuyente a presentar su declaración debido a inconvenientes en el sistema o limitaciones de tiempo a raíz de grandes volúmenes, ésta puede emitir una boleta electrónica al contribuyente mediante la cual se le otorga una prórroga de 14 días para presentar la declaración luego de la fecha efectiva de presentación. Esto evita posibles desacuerdos respecto de la intención de cumplir y la disponibilidad del servicio.

2.17 Base de Conocimiento para los Agentes

El sitio de la Base de Conocimiento está creado para brindar apoyo a los agentes del Centro de Atención al Cliente o a los usuarios de las oficinas de sucursales del SARS para buscar respuestas elaboradas y aprobadas a preguntas frecuentes (Preguntas Frecuentes) recibidas de parte de los contribuyentes, comerciantes y profesionales tributarios. El valor de control de la base de datos reside en permitir que las distintas personas que trabajan en el SARS brinden respuestas uniformes a consultas específicas. El sistema también permite a los usuarios introducir mejoras agregando contenidos y presentando sugerencias para mejorar los contenidos.

2.18 Mesa de Recepción Asistida

El SARS recurre a la asistencia de expertos en la materia en las recepciones de las sucursales. Esto permite atender a aquella base imponible que de otra manera no estaría en condiciones de realizar sus presentaciones ante la administración por motivos tales como analfabetismo. La mesa de recepción es atendida por personal con diversos niveles de conocimiento, aptos para asignar el recurso apropiado al nivel de complejidad inherente de cada requerimiento.

2.19 Sistema Financiero Efectivo para Apoyar los Pagos

La Gestión Financiera de los ingresos administrados está compuesta por un conjunto de sistemas integrados que son una combinación de sistemas bespoke adaptados a los requerimientos del SARS y la utilización de aplicaciones comerciales que, a pesar de venir armonizadas con las mejoras prácticas, fueron configuradas para adaptarse al entorno del SARS y así garantizar el cumplimiento de los siguientes requerimientos clave:

- Capacidad de contar con interfaces directas con terceros, incluidos bancos y el Tesoro Nacional
- Capacidad de determinar la obligación financiera actual de los contribuyentes y profesionales tributarios, y la disponibilidad del sistema en línea para efectuar pagos en tiempo real, en cualquier lugar, en cualquier momento
- Garantía de realización de transacciones en un entorno seguro y capacidad de verificar el recibo de los pagos por parte del SARS
- Ajuste rápido de saldos para reflejar la posición más reciente posible una vez recibido el pago
- Verificaciones y controles mejorados para las transacciones en el punto de venta (recaudación), que produzca una mejor integridad de la información contable de ingresos
- Procesamiento y confirmación rápidos de transacciones financieras
- Capacidad de contribuir al cumplimiento de las Prácticas Contables Generalmente Aceptadas (PCGA) y la Ley de Gestión de Finanzas Públicas (PFMA, por sus siglas en inglés) utilizando soporte y procesos sistemáticos para mejorar la calidad de la información disponible
- Verificación mejorada del recibo de información en el punto de captura y toma, para mejorar la exactitud de la información y disminuir la cantidad y la frecuencia de colocaciones de recibos no asignados e inconsistentes en cuentas anónimas
- Para fines de auditoría y rastreo, la capacidad de rastrear el procesamiento de datos de recibo y devoluciones entre todos los componentes del sistema involucrados.

3. CONSIDERACIONES DE DISEÑO PARA ESTABLECER LAS BASES DE CONTROLES

3.1. Integración de Aplicaciones

Diversos factores, que incluyen el diseño de aplicaciones independientes [siloe] y el mantenimiento de información de gestión separada de las aplicaciones centrales, pueden atribuirse a una potencial degradación de los datos. Por tradición, las organizaciones hacen una clara demarcación entre la información asociada a aplicaciones de procesos de negocios y la información asociada a la

inteligencia de negocios. Estos diseños propician el consumo de diferentes tipos de información por parte de diferentes clases de aplicación. Los sistemas de negocios centrales del SARS, orientados a la recaudación de diferentes tipos de impuestos y aduanas, fueron diseñados inicialmente para funcionar de manera independiente. El SARS inició un camino para cambiar esta configuración, a pesar de las abundantes complejidades por lograr un entorno de sistemas de impuestos y aduanas integrado en un corto período. Los procesos de sistemas intermedios para transformar los datos y así poder brindar un panorama integrado se vuelven ineludibles en el corto plazo.

Los principios de la integración de aplicaciones, si bien promueven un cambio de la aplicación-centralización en el diseño de metadatos, por lo general desalientan la tolerancia de la empresa a un enfoque de aplicaciones independientes, lo que trae como resultado diseños de aplicaciones flojamente acopladas con un aumento de la resonancia semántica a lo largo del paisaje de las aplicaciones. El SARS aspira a lograr este diseño de modelo, y este objetivo de integración figura en la agenda de Modernización. La forma en que se logra la integración se vuelve un tema de sólido estudio y amerita un diseño informado. El entorno heredado, con sistemas centrales empaquetados en silos con diferentes bases de datos para los diferentes entornos de sistemas, trae enormes complicaciones al gobierno en torno a quién es el último responsable por ciertos pasos en la cadena de valor de la información.

Dentro del panorama del SARS, los actuales sistemas de información fuertemente acoplados gravitarán hacia modelos híbridos; y finalmente terminarán flojamente acoplados y garantizarán así la agilidad en marcos de tiempo cortos, a costos razonables, para cualquier requerimiento de cambio futuro de la organización.

3.2. Arquitectura Tecnológica Omnipresente

La informática omnipresente se relaciona con la disponibilidad de actividades de planificación y ejecución desde múltiples ubicaciones, utilizando una proliferación de dispositivos de TI con capacidades de procesamiento en tiempo real. El SARS aprovecha plenamente esta oferta con su sofisticada cartera de sistemas que incorpora capacidades de presentación y pagos electrónicos.

3.3 La Gestión Robusta de Seguridad de Información como Cultura

La seguridad de la información, que implica la protección apropiada de los recursos y sistemas de información, en términos de confidencialidad, integridad y disponibilidad, es un objetivo primordial en la agenda del SARS.

Mirando a la empresa desde una perspectiva de seguridad de la información, hay dos áreas principales que se consideran:

- Contramedidas para mitigación de riesgos externos
- Contramedidas para mitigación de riesgos internos

Es la prerrogativa de toda organización el garantizar la promoción de una cultura de concientización sobre la seguridad. Como resultado de ello se han realizado campañas de toma de consciencia de la seguridad en la información con la finalidad de aumentar el nivel de consciencia a lo largo de la empresa. Se realizaron presentaciones en las oficinas regionales principales. Se implementó a lo largo de toda la empresa un curso de capacitación sobre toma de consciencia de la seguridad en línea para promover una cultura de mayor toma de consciencia de la seguridad dentro del SARS.

Recientemente se introdujo un comité de riesgo e inteligencia empresarial compuesto por los representantes de alto rango de varias divisiones del SARS. El objetivo de este comité es establecer los riesgos de seguridad que existen dentro de un cierto número de áreas predefinidas dentro del SARS y proponer y monitorear la implementación de controles de mitigación apropiados. Esto trasciende el alcance de la seguridad técnica de la información. En el corto, mediano y largo plazo, estos controles serán revisados, corregidos y difundidos a lo largo de la empresa. Además, se llevan a cabo auditorías de seguridad externas con regularidad, las cuales facilitan la implementación de resoluciones recomendadas para hallazgos y deficiencias de seguridad. Esto incluye controles de proceso y de tecnología.

La Gestión de Seguridad de la Información es un viaje. Si bien se han establecido ventanas de tiempo para las actividades programadas, se le da una debida consideración al escenario cada vez más cambiante de la Tecnología de la Información, en donde puede ser necesaria una reacción táctica ante un riesgo nuevo emergente en cualquier momento.

3.4 La Gestión de la Información como Activo

La Gestión de Información Empresarial es una disciplina ejercida a nivel de toda la empresa que busca garantizar un proceso coordinado que mantenga una "única versión de la verdad" en el manejo de la información, y que la relevancia de la información suministrada pueda comprobarse a través de su exactitud, consistencia, integridad y validez.

La Gestión de Información Empresarial es un conjunto de procesos, políticas y sistemas que facilita el suministro óptimo, la interpretación uniforme y el consumo holístico de información estructurada principalmente por el hombre y la máquina; y no estructurada principalmente por el hombre para la fortificación de las funciones de negocios.

La clave para una Gestión de Información Empresarial sólida es el mantenimiento del enfoque en el valor de la información. Algunas organizaciones tan sólo requieren un depósito de datos centralizado para una compilación consistente de datos. Otras necesitan un repositorio centralizado de metadatos. Para otras la meta es lograr un modelo de gestión de flujo de trabajo distribuido y basado en mensajes. La Gestión de Información Empresarial no prescribe una solución sino que traza el esquema para que usted alcance el objetivo de una reconciliación semántica mediante un abanico de herramientas, tecnologías y técnicas.

No obstante, todavía existen tres configuraciones posibles para el soporte del suministro de información, a saber:

- Integración de aplicaciones punto a punto, manteniendo diferentes dominios de aplicaciones, con un esquema basado en mensajes
- Compilación de datos a través de un depósito de datos
- Pilas de metadatos independientes de aplicaciones a nivel de toda la empresa, para impulsar la consistencia semántica de datos. Esto evita la situación de tener diferentes clases de información para el uso de las aplicaciones de procesos comerciales y el uso de inteligencia comercial. Elimina la necesidad de mayores transformaciones que pongan en riesgo la calidad.

El cuadro del SARS, que contiene un ámbito de datos heterogéneo, es una combinación de las configuraciones mencionadas anteriormente. Si bien la tercera opción sería la favorita y la que permitiría una mejor operación, sería difícil de alcanzar debido a la existencia del entorno heredado. No obstante, existen varios métodos que pueden emular la consistencia de datos, incluso la creación de almacenes de datos maestros y/o metadatos de segunda generación en cualquier etapa durante la ejecución de un proceso electrónico; por ejemplo, de forma permanente o durante el tiempo de ejecución. En SARS tenemos lo que denominamos UT3M (Datos maestros unificados de contribuyentes, comerciantes y terceros). Los temas de calidad de datos son generados por temas de inconsistencia en los datos. La reutilización de información y de artefactos de información es tan importante como la reutilización de componentes de la aplicación. La optimización de la información se mejora mediante la consistencia en los datos.

4. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El SARS requirió un enfoque diferenciado para dirigirse a los contribuyentes y comerciantes, basado en un entendimiento de sus aportes de ingresos, requerimientos de servicios y perfiles de riesgo, a los fines de desarrollar y ejecutar una estrategia de cumplimiento más dedicada y efectiva.

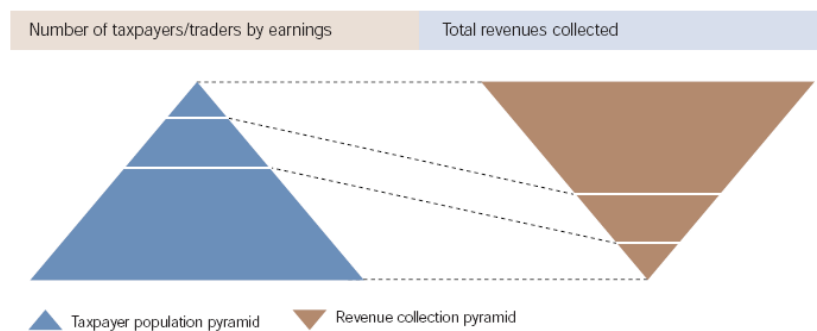
Un análisis de nuestra base actual de contribuyentes y comerciantes identificó tres grupos principales de contribuyentes/comerciantes:

- Un número pequeño de empresas grandes y personas físicas con promedios altos de ingresos fiscales;
- Un número creciente de empresas pequeñas y medianas y clase media; y
- Una base grande micro/informal con un promedio bajo de ingresos fiscales;

Si se observan los ingresos totales recaudados, existe una relación inversa con respecto a nuestra base de contribuyentes y comerciantes.

Análisis de la base actual de contribuyentes y comerciantes

La mayor parte de los ingresos se recauda de un pequeño grupo de contribuyentes de ingresos altos.

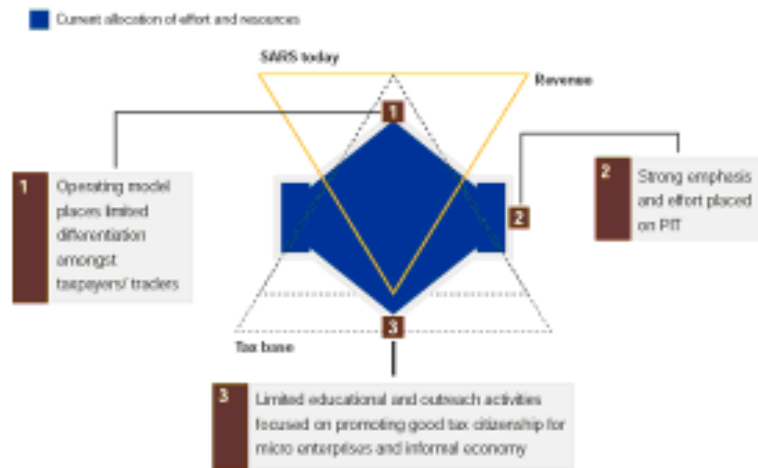


El modelo operativo del SARS, sin embargo, no reconocía suficientemente esta relación inversa, con una variación limitada en los enfoques de cumplimiento, cobro de deuda, servicio al cliente y educación de contribuyentes y comerciantes.

Esto trajo como resultado una asignación desproporcionada de recursos, en la cual:

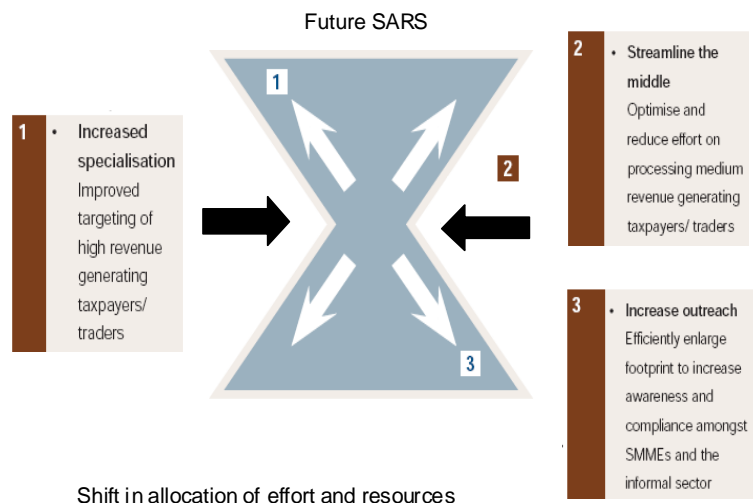
- Se asignaron recursos insuficientes a los contribuyentes y comerciantes que generaban grandes ingresos;
- Se dio una mínima atención a la penetración creciente en pequeñas empresas y la economía informal;
- Se puso excesivo énfasis en servir a nuestra base tradicional del impuesto a la renta.

Modelo operativo anterior



Como consecuencia del mayor entendimiento de los segmentos de contribuyentes y comerciantes, el SARS está en proceso de implementar un modelo de negocios diferenciado que nos está permitiendo manejar la capacidad y disminuir la carga sobre el contribuyente a través de la re-configuración de nuestro modelo operativo para cumplir con requerimientos diferenciados. .

Futuro modelo operativo diferenciado



5. ESQUEMA LEGAL

Las leyes que rigen al SARS como entidad creada por la Ley del SARS de 1997 fijaban las funciones del SARS para asegurar el cumplimiento eficiente y efectivo, y tan amplio como sea posible, de la legislación nacional que se indica en el Anexo 1 a la Ley del SARS. Este Anexo incluye un gran número de "leyes impositivas". La mayoría de estas leyes establecen las facultades administrativas específicas del SARS para el cumplimiento de la Ley respectiva, mientras que otras hacen referencia a las facultades administrativas más generales del SARS según éstas se prescriben en la Ley del Impuesto a la Renta.

La madurez de la legislación sobre el uso de la tecnología como mecanismo de control no se encuentra en su etapa más plena. No obstante, la Ley de Comunicaciones y Transacciones Electrónicas (la Ley ECT, por sus siglas en inglés), permite el uso de la comunicación electrónica (correo electrónico, fax, acceso en línea y presentación de información en un servidor/base de datos de información, etc.) para la comunicación y el suministro de información realizados generalmente a través de medios tradicionales (correo postal o entrega física o servicio de documentos o información completada en formato impreso), SALVO que el uso de dichos medios tradicionales sea obligatorio (exigido por una ley). Por ejemplo, la lectura de la Ley de la Suprema Corte y sus normas requieren la notificación y la entrega física de los papeles del tribunal (aunque en algunos países ahora está permitida la presentación electrónica de los papeles del tribunal).

Una ley específica, como la Ley del Impuesto a la Renta, puede ampliar o desviarse de las disposiciones generales de la Ley ECT, en cuyo caso las disposiciones de la Ley específica dejarían sin efecto a la Ley ECT. Cuando una ley no se expide sobre el uso de la comunicación electrónica, se aplican las disposiciones de la Ley ECT. En este sentido, algunas leyes impositivas indican específicamente en qué circunstancias y con qué formato puede utilizarse la comunicación electrónica. Por ejemplo, en términos de las normas emitidas bajo la Ley, los contribuyentes pueden presentar las declaraciones en formato electrónico utilizando los canales de comunicación electrónica (por ej., el servidor de presentaciones electrónicas [eFiling] del SARS), en la forma que se indica en las normas, las cuales también permiten al SAR aceptar firmas electrónicas o digitales como firmas válidas a los fines de las declaraciones de impuestos.

Así, cuando está permitido ya sea en términos generales por la Ley ECT o específicamente por los términos de la Ley impositiva, el SARS puede permitir el uso de la comunicación electrónica a los fines de la presentación de los contribuyentes de las diversas obligaciones, tales como registrar o presentar declaraciones de impuestos / declaraciones juradas; y el SARS puede utilizar este tipo de comunicación para procurarse información (ya sea de los contribuyentes o de terceros) para fines de verificación o auditoría.

En el contexto de los cobros, la comunicación electrónica puede usarse de forma similar para rastrear contribuyentes o activos, o para comunicarse con contribuyentes morosos o terceros que puedan ayudar. Por ejemplo, la designación de un agente en los términos de la Ley del Impuesto a la Renta puede realizarse de forma electrónica, ya que la entrega física de la notificación aplicable no es obligatoria. No obstante, los procedimientos civiles instituidos para el cobro de deudas, tales como la interposición de una declaración ante el secretario de un Tribunal y la mayoría de los procesos formales subsiguientes, no pueden realizarse electrónicamente.

En el contexto de los pagos a través de medios electrónicos (denominados 'transacciones electrónicas' según la definición de la Ley ECT), cuando no esté prohibido por una ley impositiva, se podrían utilizar dichos medios para efectuar pagos al SARS y para los pagos realizados por este último.

Los principios del régimen jurídico anglo-americano respecto del repudio, término relacionado esencialmente con el rechazo o desconocimiento de un contrato, una firma o información presentada, se podrían aplicar sin perjuicio de que se hubiere utilizado un medio normal/tradicional o electrónico de comunicación/transacción. La Ley ECT le atribuye específicamente el mismo valor probatorio a las comunicaciones o transacciones electrónicas, siempre y cuando se cumpla con los requerimientos aplicables emanados de la Ley ECT respecto de la firma electrónica y la preservación de la integridad de los datos electrónicos, incluso de todo documento o información suministrados en línea.

La obtención y el uso de cualquier información, con independencia de su fuente, legítimamente adquirida por el SARS en virtud de sus facultades administrativas según se establece en las leyes impositivas, pueden hacerse a los fines de la ley impositiva respectiva, según lo establece dicha ley.

6. DESAFÍOS

El advenimiento de la convergencia, la automatización a amplia escala, las soluciones de negocios manejadas por tecnología y el surgimiento del gerente comercial dotado de inteligencia tecnológica ha propagado la existencia de la función de la TI a través de muchas funciones (tradicionalmente) comerciales. La federación resultante de la función de la TI trae consigo el desafío mayor de asegurar matrices de calidad consistentes a través de un proceso de gobierno integrado.

La proliferación de dispositivos tecnológicos y la ubicuidad de acceso a éstos han aumentado aún más la vulnerabilidad de la seguridad de TI en general. A nivel interno, el SARS todavía atraviesa un trayecto crítico en la agenda de modernización, la cual, entre otros objetivos deseados, busca automatizar los

procesos comerciales para lograr su tan deseada simplificación. El estado actual de los procesos comerciales podría hacer que los intentos por impulsar políticas de mejores prácticas sobre seguridad en la información resultaran contraproducentes, lo que produciría sin querer un efecto negativo en la capacidad de respuesta de la actividad.

El tema de la Seguridad de la Información sigue encabezando la mayoría de las agendas de algunos países en desarrollo que realizan débiles esfuerzos para manejar los riesgos residuales, mientras que algunos países desarrollados están dedicados tan proactivamente al manejo de los riesgos inherentes que los riesgos residuales se ven minimizados.

La disponibilidad de habilidades continúa siendo un tema importante. La capacidad interna para el mantenimiento de los sistemas es el motor de una administración tributaria. Todos los esfuerzos deben hacerse para desarrollar la capacidad y la aptitud desde dentro. El uso de proveedores externos que operen en este ámbito ha sido fuertemente desaconsejado, salvo para soporte de infraestructura, instalaciones y hardware que no se considera central. Desafortunadamente, esto no es siempre posible. La colaboración con el sector privado en el desarrollo de software específico donde es requerido parece ser ineludible.

7. CONCLUSIÓN

La dirección general hacia la cual se orientan las diferentes Administraciones Tributarias es la automatización de los procesos. Diversos países se encuentran en distintas etapas de desarrollo, en donde algunos abandonan un entorno basado en papeles, otros modernizan lo que tienen actualmente y otros complementan lo que tienen con capacidades adicionales. El significado semántico de la revolución de servicios "en línea" también tiene diferentes interpretaciones, según lo cual los países menos desarrollados le asignan un significado de automatización primaria de procesos, mientras que los países desarrollados la asocian al potenciamiento de la red global e Internet en general. No obstante, todavía hay varios canales que continúan utilizándose. Los diferentes canales identificados incluyen el servicio normal de atención directa, los intermediarios que realizan la captura electrónica en nombre del contribuyente, las presentaciones individuales directas a través de Internet y la tele-presentación a través del teléfono.

Las diferentes variantes a disposición del contribuyente y la flexibilidad en torno a la ubicación física requieren la implantación de actividades de control dentro de las capacidades manejadas por el sistema. Para reforzar la capacidad, deben existir varios apalancadores de la funcionalidad requerida dentro del dominio de la tecnología. Los apalancadores clave deben incluir la habilidad de establecer perfiles de contribuyentes y los recursos apropiados para segmentar la base imponible para así poder brindar un servicio diferenciado.

La TI debe ser apta para soportar una administración tributaria ágil y flexible, a la vez que asegure un bajo costo del cumplimiento y una mayor productividad. Debe optimizar la integridad y ofrecer un mejor control del riesgo de corrupción. Si bien los sistemas que soportan las operaciones producen de por sí grandes volúmenes de datos, se debe tener cuidado de no mantener datos innecesarios sino asegurar un soporte pleno de la información de gestión para la confección de políticas y la toma de decisiones.

Respecto de cuál es la dirección que debe tomarse en el desarrollo de estos sistemas para que ofrezcan los controles necesarios, muchas administraciones tienden a favorecer las soluciones empaquetadas en lugar del desarrollo bespoke. Los paquetes, percibidos como poseedores de la mayoría de las funciones, cuentan con bases instaladas y han sido probados. También se perciben como más económicos para su implementación, salvo en los casos en donde existe menos de un 80% de adecuación. Sin embargo, dada la ausencia de proliferación de software específico para la administración tributaria, muchas administraciones todavía desarrollan sus propias soluciones. El SARS utiliza una mezcla de ambos, en donde las funciones administrativas son ejecutadas sobre software comercial y los sistemas centrales son soportados por sistemas bespoke. La mejor adecuación y las mejores prácticas son los factores que impulsan nuestra agenda hacia delante. Es importante, por consiguiente, conocer lo que la organización requiere, comprender el entorno actual (fuentes de datos, capacidades analíticas y juegos de herramientas), determinar el plan de acción global y elaborar un mapa de ruta para lograr las metas empresariales identificadas como de mayor importancia.

Sin embargo, lo que resulta más importante aún es que el SARS se ha desarrollado en los últimos años hasta convertirse en un centro de inteligencia dentro del contexto más amplio del gobierno sudafricano, debido a la capacidad desplegada en una ejecución efectiva y eficiente de su mandato. El requerimiento de capacidad de respuesta, la tendencia a la acción, el compromiso de servicio, la experiencia de aprendizaje y las competencias que se desarrollaron posteriormente elevaron a la institución a un estatus de liderazgo modelo al cual cada vez más instituciones estatales recurren para recibir orientación. La TI ha desempeñado un papel clave como palanca para asegurar una entrega de servicio sostenible.

Asimismo, el SARS ocupa una posición crítica dentro de la cadena de valor más amplia de la administración de los recursos financieros del Estado. Por consiguiente, esto le impone una doble responsabilidad, sea grande o pequeña, de asegurar que el valor de los aportes recaudados de la ciudadanía sea preservado. La naturaleza de cumplimiento de la actividad del SARS requiere que éste se apoye en información suministrada voluntariamente, pero también en fuentes externas de datos, algunas de las cuales residen dentro de la infraestructura estatal más amplia.

Caso práctico

Tema 1.2

LA POTENCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL MASIVO (DECLARACIÓN Y PAGO)

Manuel Velarde Dellepiane

Superintendente Nacional

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT
(Perú)

SUMARIO: 1. Antecedentes.-2 Mejoras al proceso de declaración y pago.- 2.1. Programa de declaración telemática - PDT.- 2.2. Sistema pago fácil.- 2.3. Lo que se viene.- 2.3.1. Declaración simplificada en línea en SUNAT virtual.- 2.3.2. Declaración y pago en línea desde los bancos.- 3. Procesos de gestión de la calidad de la información.- 3.1. Gestión de inconsistencias en las declaraciones.- 3.2. Nuevos enfoques en la gestión de la calidad de la información.- 4. Centro de control virtual.- 5. Conclusiones - Anexo No. 1

1. ANTECEDENTES

La implementación de estrategias que buscan ampliar la cobertura de control de los contribuyentes es una constante preocupación de las administraciones tributarias y tiene como objetivo garantizar de manera permanente un alto nivel del cumplimiento de las obligaciones tributarias; por lo que se busca que las acciones de control lleguen con efectividad a una mayor cantidad de contribuyentes y que se ejecuten mediante acciones rápidas, certeras y de bajo costo.

Un programa de control masivo, a fin de ser efectivo, requiere la ejecución de acciones de control que generen una alta percepción de la capacidad de detección y sanción por parte de la Administración Tributaria. Esto por cuanto el incremento de la percepción de riesgo generado por acciones efectivas de control tiene un impacto multiplicador en el grado de cumplimiento de los contribuyentes que evalúan no cumplir con sus obligaciones.

En este contexto, uno de los aspectos de control más importante para una administración tributaria es el referido al control del cumplimiento de obligaciones, como son la presentación oportuna de la declaración tributaria y el pago de la deuda correspondiente, asimismo, que la declaración refleje correctamente los hechos generadores de obligaciones tributarias a cargo de un contribuyente.

Para estos aspectos de control, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, ha venido desarrollando diversos procesos y herramientas de explotación de información que soportan el control masivo de obligaciones de manera oportuna y eficaz.

El primer elemento a considerar para efecto de un control de obligaciones eficiente, es el referido al envío oportuno de las declaraciones por parte de las entidades bancarias, y alternativamente, de procesos de declaración y pago en línea con la SUNAT mediante el uso de su Portal en la Internet. Estos procesos requieren a su vez ser apoyados por rutinas automatizadas que aseguren la calidad de la información declarada.

Los desarrollos más recientes efectuados por la SUNAT en estos aspectos serán expuestos en el presente documento. En tal sentido, se expondrán las mejoras al proceso de Declaración y Pago que se vienen haciendo a través del avance en la virtualización de la Declaración, el desarrollo de Declaraciones Simplificadas realizadas en línea en el Portal, y el desarrollo del pago en línea desde los bancos.

Asimismo, se expondrán las experiencias de la SUNAT en el desarrollo de procesos de gestión de la calidad de la información, fundamentalmente en cuanto a la Gestión de inconsistencias en la Declaración, y el nuevo enfoque que se viene desarrollando a efecto de contar con un proceso de gestión de la calidad de la información integral.

Finalmente, se expondrá el alcance del nuevo proceso de gestión masiva de inconsistencias en la Declaración, a través del Centro de Control Virtual.

2. MEJORAS AL PROCESO DE DECLARACIÓN Y PAGO

Uno de los principales medios para asegurar la calidad de la información y la eficacia de las acciones de control masivo, es el uso de declaraciones telemáticas en reemplazo del papel. Dependiendo del tipo de contribuyente, estas pueden ser realizadas a través del Programa de Declaración Telemática - PDT, o del sistema Pago fácil.

2.1 Programa de Declaración Telemática - PDT

Medio informático desarrollado por la SUNAT que se proporciona gratuitamente al contribuyente para que elabore su declaración. Contiene validaciones, cálculos aritméticos y ayudas para el llenado de la declaración, permitiendo de esta manera la detección oportuna de errores de cálculo con anterioridad a su presentación. Este programa genera la declaración telemática, la cual puede presentarse a través del portal de la SUNAT en la internet: SUNAT Virtual, o en las agencias bancarias.

Cabe indicar que también puede realizar el pago a través de internet, para lo cual el contribuyente cuenta con las siguientes modalidades: pago con una tarjeta de débito o crédito, pago mediante cargo a una cuenta previamente afiliada, o con cargo a su cuenta de detracciones.

Para seguridad del contribuyente de que la información solo sea vista por la Administración Tributaria, es encriptada automáticamente al momento de su generación. Adicionalmente, el sistema obliga al contribuyente a consignar un código de seguridad en su declaración, el cual es único por contribuyente y se genera gratuitamente a través de Internet: el código de envío. Este código proporciona seguridad al contribuyente de que la declaración ha sido generada por él, evitando de esta manera los casos de repudio.

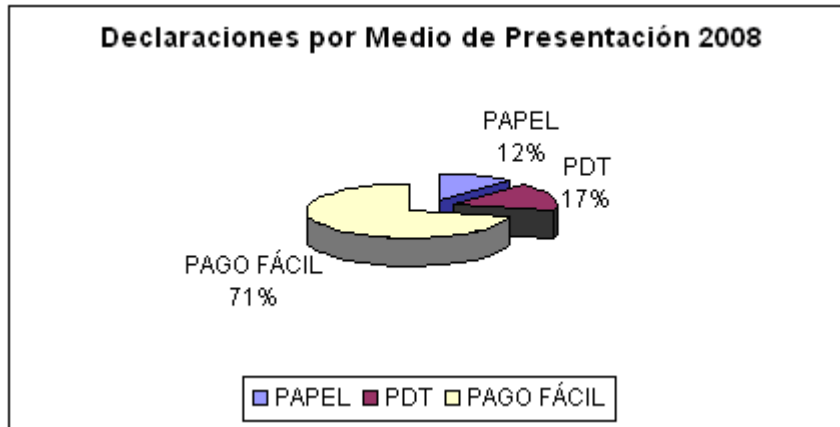
Para brindar facilidad a los contribuyentes que no cuentan con una PC en su domicilio o empresa, y puedan elaborar su declaración a través del PDT, la SUNAT pone a disposición de éstos las Cabinas PDT, en todos sus Centros de Servicios al Contribuyente a nivel nacional. A través de este servicio, el contribuyente utiliza una PC y de requerir, una impresora, y cuenta con asistencia en la descarga del PDT y el llenado de la declaración.

2.2 Sistema Pago fácil:

Medio de declaración y pago sin formularios, dirigido a contribuyentes que no tienen mayor complejidad en sus operaciones tales como los contribuyentes del Nuevo RUS (régimen tributario para las MYPES), los que perciben rentas de primera categoría, el pago de documentos de cobranza, fraccionamientos, entre otros. Mediante este sistema el contribuyente proporciona de manera verbal o a través de una guía, los datos necesarios al cajero del banco. Este captura la información y realiza validaciones en línea, entregando una constancia de la transacción realizada.

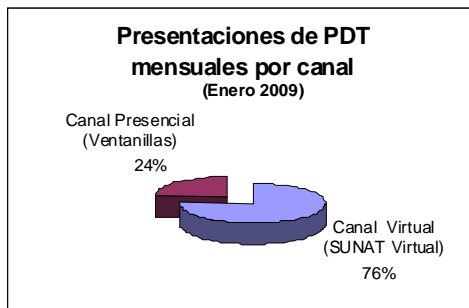
En general el uso de Declaraciones telemáticas constituye una parte significativa de las declaraciones presentadas. Como se puede observar en el **cuadro N° 1**, en el año 2008, el 17% de las declaraciones se presentó mediante PDT, el 71% a través del Pago fácil, y solo un 12 % mediante formulario físico (papel).

Cuadro N° 1

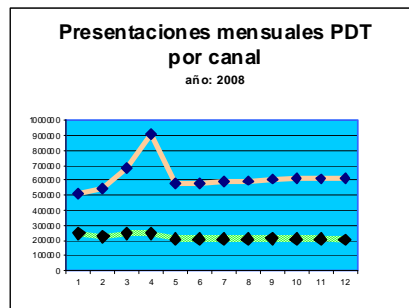


Por otro lado, en lo que se refiere al canal de presentación del PDT, tal como se puede observar en los cuadros N° 2 y N° 3, hay un incremento en el uso de la internet, el cual es mayor en el vencimiento de la declaración Anual del Impuesto a la Renta (fines de marzo, inicios de abril). Así por ejemplo, al mes de enero del 2009, el 76% de las Declaraciones elaboradas mediante el Programa de Declaración Telemática han sido presentadas a través de este canal, de un total de 848,408 declaraciones recepcionadas en este período.

Cuadro N° 2



Cuadro N° 3



2.3. Lo que se viene...

Adicionalmente a estas mejoras, se busca simplificar la declaración que presentan los contribuyentes en especial las MYPES, los cuales no tienen mucha complejidad en sus operaciones, y por lo tanto es factible habilitar un formulario electrónico a través de la Internet - Declaración Simplificada -, en reemplazo del Programa de Declaración Telemática.

Por otro lado, existe la necesidad de que la información de las declaraciones y los pagos que se realizan a través de los bancos sea transmitida en línea a la administración tributaria, a efectos de potenciar el control masivo de las obligaciones relacionadas a la declaración y el pago.

2.3.1 Declaración Simplificada por SUNAT Virtual

A través de este sistema el contribuyente elabora y presenta su declaración de impuestos directamente en el portal de la SUNAT: SUNAT Virtual. Las características de este sistema son:

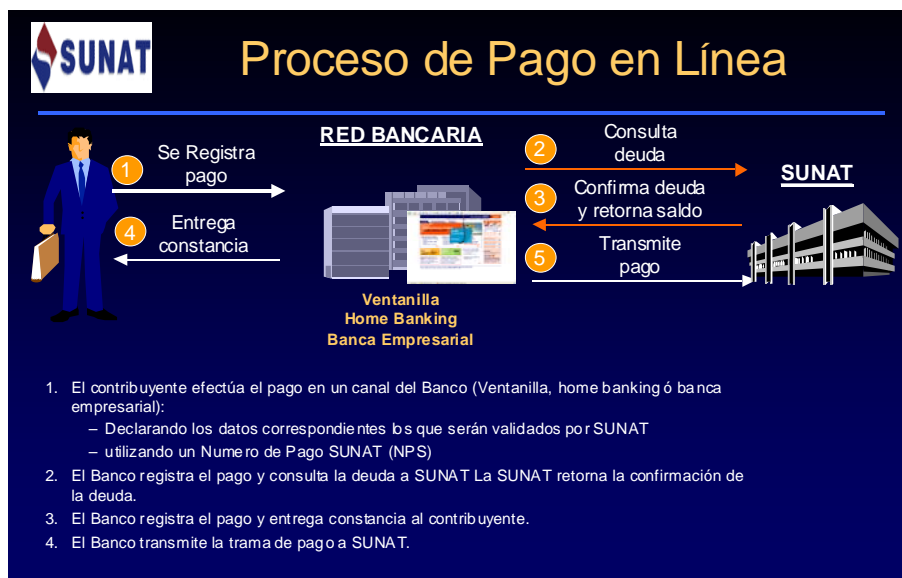
- Dirigido a los contribuyentes que tienen poca información que declarar en el mes ya sea porque se encuentran en regímenes especiales (Nuevo RUS o Régimen Especial de Renta) o que estando en el Régimen General del Impuesto a la Renta tienen una cantidad limitada de casillas a declarar (ya sea porque no tienen movimiento en el período, o porque solo tienen compras y ventas gravadas)
- Al encontrarse en línea con la administración, el contribuyente puede validar con la base de datos de la SUNAT, los datos declarados evitando de esta manera que incurra en errores en el llenado de la información.
- Al encontrarse "conectado" con la SUNAT el contribuyente podrá ser retroalimentado respecto a la existencia de errores en declaraciones anteriores o de deudas pendientes, convirtiéndose de esta manera en un medio de control masivo.
- Adicional a los medios que tiene disponible para el pago por internet, se agrega el pago mediante un número generado en SUNAT Virtual: Número de Pago SUNAT - NPS, que permitirá que pueda pagar en ese momento o posteriormente a través de la ventanilla del banco, debiendo proporcionar en este caso al cajero del banco, solo dos datos: el número RUC y el NPS. Esto permitirá que las entidades bancarias puedan habilitar este tipo de pago a través de otros canales tales como: cajero automático, su portal en la internet, POS (Point of Sale) y el teléfono.

2.3.2 Declaración y Pago en Línea desde los Bancos.

Este nuevo proceso consiste en la remisión en línea (es decir en el momento que el contribuyente presenta la declaración en la ventanilla del banco) de la información de las declaraciones y pagos efectuados mediante el Sistema PAGO FÁCIL a la SUNAT. Para tal efecto se utilizará un nuevo esquema de comunicación con los bancos, que implicará mantener una línea de comunicación para la transmisión y confirmación de los datos en línea.

El procedimiento de este nuevo proceso de transmisión de información en línea será el siguiente:

- La transacción se inicia en el banco a través de sus ventanillas
- El Banco registra los datos de la declaración o de la boleta de pago ingresados a través del pago fácil.
- Envía los datos a la SUNAT en línea (Tramas XML).
- La SUNAT devuelve los resultados de la validación y el número de orden de la declaración o pago que se le ha asignado.
- El banco culmina la transacción remitiendo los datos definitivos y registra los datos del pago.
- SUNAT registra en su base de datos los datos de la declaración y/o pago.



Beneficios de la declaración y pago en línea

Para el Contribuyente:

- Permite verificar inmediatamente realizada su transacción, que su declaración o pago fue recibido por la SUNAT.
- Permite solicitar a la SUNAT la suspensión o levantamiento de medidas de cobranza coactiva apenas realizado el pago, no teniendo que esperar que la información se remita a la SUNAT de la forma tradicional (aprox 3 días hábiles).
- Brinda al contribuyente mayor seguridad respecto al correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Disminuye la probabilidad de errores en la declaración.

Para la Administración Tributaria

- Disponibilidad de la información en el mismo momento en que se realiza la declaración y/o pago en el banco.
- Mejora de la calidad de la información declarada y/o pagada.
- Permite imputar en línea los pagos a las deudas pendientes.
- Permite iniciar oportunamente las acciones de control o suspenderlas según sea el caso.
- Permite disminuir la necesidad de destinar recursos a verificar si los contribuyentes efectuaron pagos que aún no llegan a la SUNAT.
- Permite una comunicación más fluida con los contribuyentes.
Disminuye las acciones posteriores de monitoreo de la información ingresada, ya que esta se valida en línea.
- Al haberse definido un esquema de transmisión de datos usando la tecnología de MQseries (colas) permite que ante fallas en la comunicación SUNAT - Banco, se siga recibiendo declaraciones y pagos, transmitiéndose la información una vez restablecida la comunicación.

El proceso de declaración y pago en línea permitirá también potenciar las acciones de control masivo de la SUNAT, al ser un canal de interacción en línea del contribuyente con la administración tributaria siendo el banco recaudador el intermediario.

Así por ejemplo, en la constancia de recepción que entregará el banco al contribuyente, se ha considerado la inclusión de un mensaje personalizado que la SUNAT enviará en la respuesta al banco. Este mensaje puede incluir recordatorios de fechas de vencimiento de sus declaraciones y fraccionamientos, de actualización de su domicilio fiscal en caso el contribuyente se encontrara como "No Habido", y el recordatorio de una deuda pendiente.

3. PROCESOS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Las fuentes de información constituyen una parte importante de los activos con que cuentan las administraciones tributarias modernas. En el caso de la SUNAT, contar con información de calidad es un factor determinante, debido al uso intensivo de ésta en la ejecución de acciones masivas de control.

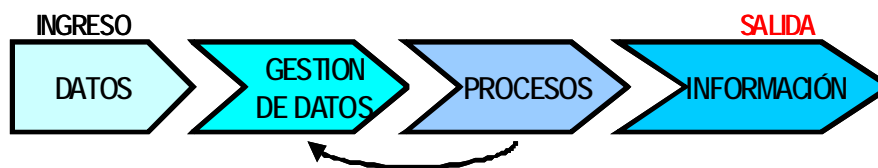
La SUNAT, utiliza información que proviene tanto de fuentes internas, que son las que se originan en los procesos de Declaración Pago y Fiscalización, como de fuentes externas: información proporcionada por entidades privadas o estatales, en el marco de convenios de intercambio de información.

Para utilizar esta información en los diferentes procesos, se requiere que sea confiable y de calidad, en vista que la existencia de inconsistencias, incide

negativamente en la toma de decisiones y eventualmente en una asignación ineficiente de recursos por parte de la Administración Tributaria.

En ese contexto, es necesario contar con procesos de gestión de la calidad de los datos, que incluya aspectos preventivos y correctivos, procurando que los sujetos informantes e informados se encuentren correctamente identificados, que los montos declarados sean consistentes, y en general, que la información sea confiable y de calidad, para minimizar los errores y potenciar los principales procesos de la Administración, entre ellos el control masivo.

Los procesos de gestión de la calidad de la información implementados a la fecha por la SUNAT, se orientan a diseñar programas y herramientas que permitan prevenir, detectar y corregir los datos inconsistentes que generen información no confiable, así como hacer las observaciones y recomendaciones producto del análisis realizado que conlleven a la posterior optimización de los procesos.



Las principales fuentes de información provienen de declaraciones de terceros, denominadas "Declaraciones informativas", contribuyentes que informan a detalle las operaciones que han tenido con otros contribuyentes, lo que permite el cruce de información, de lo declarado por el contribuyente versus lo informado por un tercero que interactuó con él. Algunas de las fuentes de información que la SUNAT utiliza son:

- Declaración Anual de Operaciones con Terceros (DAOT).
- Declaración de Agentes de Retención
- Declaración de Precios de Transferencia
- Declaración del Impuesto a las Transacciones Financieras - ITF (que grava las operaciones bancarias). Esta es presentada por las entidades bancarias.
- Declaración Anual de Notarios, en la que se informa la compra y venta de inmuebles y vehículos, así como la existencia de hipotecas, prendas, anticipos de herencia, leasing, etc.
- Información de Registros Públicos: propiedades inmobiliarias, vehiculares.
- Rentas de Primera Categoría: Personas naturales informan en la Declaración Anual de Renta la identidad de sus inquilinos.

A medida que las necesidades de información para el control masivo de las declaraciones juradas, la detección de modalidades de evasión, y la selección

de contribuyentes a fiscalizar, se han incrementado; se han desarrollado nuevos esquemas para asegurar la calidad de la información, algunos de los cuales se detallan a continuación:

- Incorporación en los PDT, de la información de detalle que sustente el monto de las operaciones que afectan significativamente la determinación de la deuda tributaria.
- La implementación y ampliación progresiva de obligados a presentar declaraciones informativas, mediante las cuales, se solicita a un grupo de contribuyentes, información relacionada a sus operaciones con terceros.
- El establecimiento del Plan de información, mediante el cual se solicita a entidades del sector público y/o privado información relacionada con su actividad o con la que la regula. El plan de información describe las fuentes, la información solicitada y su uso.
- Información que se intercambia con entidades externas mediante convenios de colaboración Interinstitucionales.

Cabe indicar que previo al envío de la información por parte de entidades externas, se hace entrega a dichas entidades de programas de verificación de datos que permite validar la consistencia de la estructura de datos. Una vez decepcionada la información, se valida nuevamente y de detectarse problemas, se solicita a la entidad su corrección.

A continuación, se describe la experiencia de la SUNAT en cuanto a la implementación de algunos procesos específicos de gestión de la calidad de la información, así como los nuevos enfoques que viene desarrollando para este tema.

3.1 Gestión de Inconsistencias en las Declaraciones

La SUNAT cuenta con un Data Warehouse¹ centralizado, el cual valida la información que se incorpora a través de las declaraciones, obteniéndose de esta manera una detección inicial de la información con problemas.

Asimismo, cuenta con procesos de Gestión de calidad de los datos de las declaraciones que permiten validar la existencia de inconsistencias en las declaraciones mensuales de un contribuyente tales como: la Declaración Anual de operaciones con terceros (DAOT) y la Declaración de Agentes de Retención (DAR). Estos procesos de gestión de la calidad de la información -actualmente implantados-, tienen las siguientes funcionalidades:

¹ Base de datos consistente en una copia de las bases de datos transaccionales, específicamente estructurada para la consulta y el análisis.

- Validación y consistencia de la información, a través de cruces informáticos y programas detectores de inconsistencias, así como cruces de información entre las declaraciones y las presentadas por terceros.
- Análisis de los resultados y determinación de universos a gestionarse.
- Gestión visual de la información: Se establecen procedimientos para que el personal de la Administración pueda levantar inconsistencias.
- Gestión externa de la información: Se establece una campaña para notificar a los informantes a efectos de que subsanen voluntariamente las inconsistencias detectadas.
- Atención de procedimientos de subsanación (Presentación de descargos y rectificaciones).

Por ejemplo, para la campaña de presentación de la Declaración Anual del impuesto a la Renta de Personas naturales, los principales problemas que se presentan en la información obtenida son:

- Existencia de errores en la identificación de los contribuyentes y personas que son informadas por terceros a través de sus declaraciones,
- La consignación de un monto que no refleja el nivel real de las operaciones realizadas
- El uso inadecuado de parámetros definidos por la Administración Tributaria (como por ejemplo monto de ingresos, deducciones del impuesto a la renta pagos retenciones, etc.)

Estas inconsistencias son gestionadas por los siguientes procesos de gestión de la calidad de la información:

- **Inconsistencias por identificación**, proceso de gestión que busca corregir las inconsistencias que se presentan al imputar en forma indebida operaciones de venta y/o compra a un contribuyente, cuando se utiliza un número de documento con error.
- **Inconsistencias en montos de ventas y compras** Proceso que gestiona la diferencia entre el monto total de ventas y compras informadas por el contribuyente versus lo informado por terceros que interactuaron con él (datos obtenidos a través de la DAOT).

El trabajo de análisis y detección de inconsistencias se realiza en el Datawarehouse, a través de consultas SQL, que permiten identificar los errores en la información de manera masiva.

Por otro lado, se ejecutan los siguientes programas de gestión de la calidad de la información específicos para diversas fuentes de información con inconsistencias:

- Gestión del padrón de contribuyentes (Prueba piloto)
- Gestión de contribuyentes fallecidos

- Gestión de la calidad de la información relativos a la seguridad social
- Gestión de la información de Registros Públicos

En el **cuadro N° 4** se muestran cifras relativas a la Gestión del registro realizada:

Cuadro N° 4

Tipo de Gestión	Cantidad de Casos Gestionados 2008
Inconsistencias del Padrón RUC	68,000
Contribuyentes Fallecidos	56,000
Adeudos previsionales y de seguridad social	4,500
Información de Registros Públicos	724,000

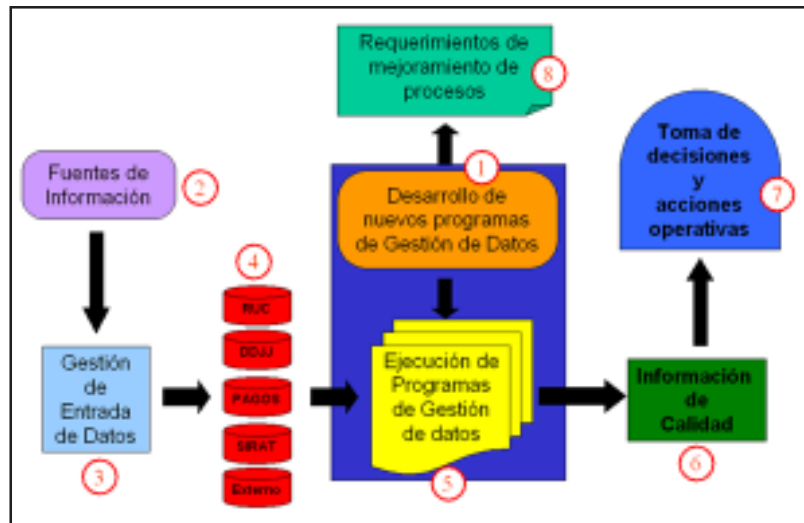
3.2 Nuevos Enfoques en la Gestión de la calidad de la Información

Si bien se han desarrollado procesos específicos de gestión de la calidad de la información, es necesario generalizar este tipo de soluciones para mejorar la calidad de la información utilizada por todos los procesos. Por ejemplo, la permanencia en el tiempo de algunos programas de gestión de la calidad de la información han permitido mejorar la calidad de algunas declaraciones, ya que la continuidad de los mismos ayuda a generar conciencia de la importancia de declarar correctamente los datos.

En este contexto, se plantea un nuevo enfoque en el proceso de Gestión de la calidad de la información en la SUNAT enfatizando aspectos referidos a la detección oportuna de errores, validación, subsanación, prevención y control de la gestión de inconsistencias en los datos.

Los principios de este nuevo enfoque son los siguientes:

- La gestión de la calidad de la información se hace efectiva a través de Programas de Gestión de la calidad de la información que consisten en la definición del procedimiento de gestión de los datos y el desarrollo de las herramientas informáticas de apoyo a la gestión. Este desarrollo se lleva a cabo con la participación de las áreas funcionales según el tipo de gestión, siendo liderados por la unidad responsable de la gestión de la calidad de la información.
- La ejecución de los programas es responsabilidad de la unidad de gestión de la calidad de la información, con el apoyo de las áreas de atención al contribuyente o de proveedores externos (tercerización).



En base a estos principios, la SUNAT viene desarrollando el proyecto "Metodología Institucional de Gestión de la Calidad de la Información" el que tiene como principales elementos los siguientes dos entregables:

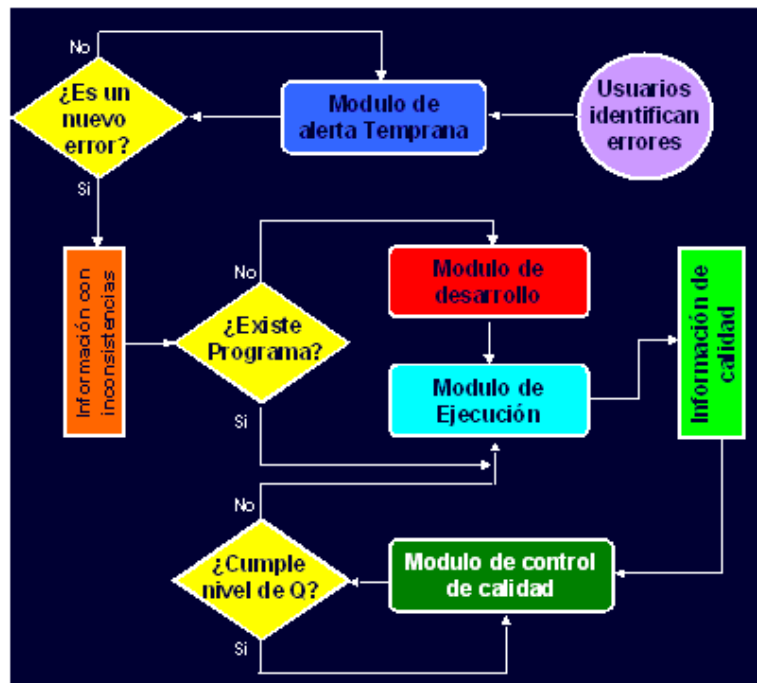
- **Procedimiento general de Gestión de la calidad de la información.-** Este procedimiento determinará las áreas responsables de definir y aprobar los programas de gestión de la calidad de la información, los tipos de gestión de la calidad de la información por programa, los canales de comunicación entre las áreas operativas y la de gestión de la calidad de la información, los parámetros para determinar si se gestiona o no un conjunto de datos. Asimismo, definirá el procedimiento para la aprobación de los planes anuales de gestión de la calidad de la información.
- **Plataforma informática para la Gestión de la calidad de la información.-** Que contempla el desarrollo de una plataforma informática que permita llevar el control de la gestión de la calidad de la información desde el análisis inicial de la información hasta el control de calidad en la corrección de las inconsistencias gestionadas. Esta aplicación contará con los siguientes módulos:
 - I. **Modulo de Desarrollo de Programas:** El cual llevará un registro de las fuentes y/o procesos que serán evaluadas para ser incorporadas al Plan de Gestión de la calidad de la información.
 - II. **Modulo de Ejecución de Programas:** Permitirá el control de la ejecución de los programas incluidos en el Plan de Gestión de la calidad de la información. Las funcionalidades por tipo de actividad son las siguientes:

Actividad	Funcionalidad
Detección de Inconsistencias	Carga de Inconsistencias
Programación de Casos	Selección de casos por tipo de gestión de la calidad de la información
	Generación de información asociada para la gestión.
Gestión de la calidad de la información	Consulta de Casos: Por los gestores y por los contribuyentes
	Ingreso de Respuestas: Por los gestores (individual y masiva) y por los contribuyentes (individual)
	Evaluación de Gestión Visual
	Evaluación de rechazos de inconsistencias
	Carga de resultados del proceso de verificación de correcciones.
Evaluación de Resultados	Reportes de Gestión

III. Modulo de Control de Calidad de la Información.- Esta herramienta controlará el nivel de calidad de la información e indicará si se encuentra dentro de los rangos permitidos.

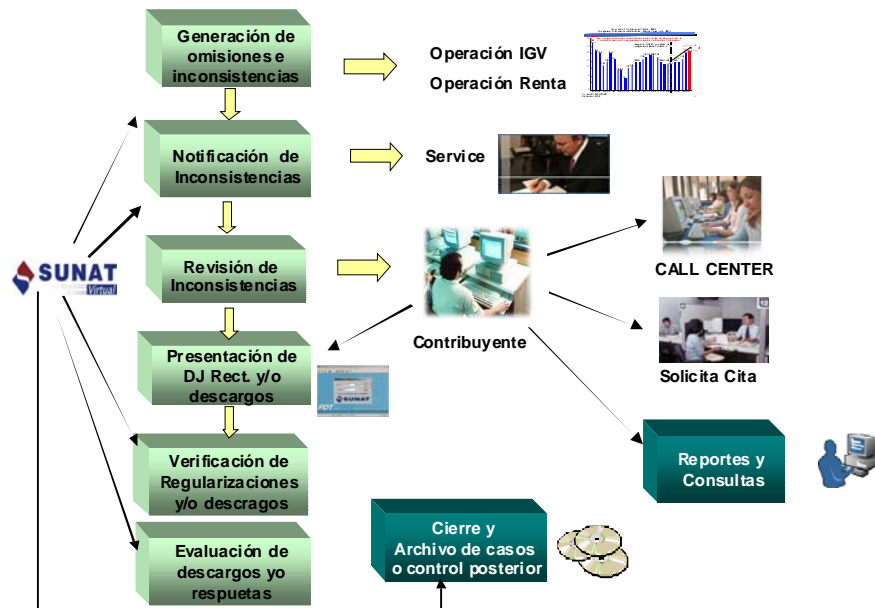
IV. Modulo de Registro de necesidades de gestión de la calidad de la información.- Este módulo de alerta temprana, proveerá un canal de comunicación que permitirá a los usuarios informar de forma inmediata los problemas detectados en los datos.

Nuevo Proceso de Gestión de la Calidad de la Información Interacción entre los Módulos Propuestos



4. CENTRO DE CONTROL VIRTUAL

Como se ha expuesto anteriormente, una de las estrategias para el control masivo de las obligaciones relativas a la declaración y el pago, es la referida al control de inconsistencias en las declaraciones. Es así que desde mediados de los noventa, la administración tributaria peruana, en base a la información presentada en las declaraciones de los contribuyentes y las proporcionadas por terceros, realiza cruces de información masivos con el fin de detectar inconsistencias en las declaraciones y gestionarlas mediante una estrategia de segmentación de contribuyentes con diferentes tipos de actuación como notificaciones, citaciones, verificaciones y auditorias.



Uno de los problemas para la implementación masiva de estos tipos de actuación es la capacidad de atención por parte de la administración de los descargos presentados por los contribuyentes, lo que limitaba el alcance y la cobertura de los programas de control masivo.

La creciente necesidad de aumentar la generación de riesgo ante el incumplimiento con canales más eficaces de atención, hizo que se recurriera una vez más a las tecnologías de información para la solución de este problema de cobertura y abaratamiento de los costos de cumplimiento de los contribuyentes. Es así que se concibió la idea de desarrollar un Centro de Control Virtual, el cual consiste en un entorno virtual personalizado en el portal de la SUNAT: SUNAT Virtual, que permite que el contribuyente pueda conocer el detalle de las inconsistencias que presentan sus declaraciones juradas detectadas por la Administración Tributaria en los cruces de información de sus declaraciones y hacer los descargos que correspondan, sin necesidad de acercarse a las oficinas de la Administración.

A través de esta solución Web, el contribuyente puede aceptar las diferencias y presentar las rectificatorias correspondientes, pudiendo inclusive presentarlas y pagarlas en ese momento dentro del mismo aplicativo a través de Internet. En caso contrario puede no aceptar las inconsistencias y presentar el sustento electrónico de las diferencias detectadas (formatos Word, Excel, Pdf, zip).

El objetivo principal es la ampliación de la cobertura de atención mediante el canal virtual, soportado además por el canal telefónico, lo cual minimiza los costos de atención y de oportunidad, tanto para la Administración Tributaria como para los contribuyentes, mejorando el cumplimiento tributario. Como objetivos secundarios está el aumento de la sensación de riesgo en los contribuyentes (más acciones en el tiempo) y su concientización en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Este proceso implantado en el año 2008 por la SUNAT; otorga múltiples beneficios a la Administración Tributaria y el contribuyente:

Beneficios

Para la Administración Tributaria

- Permite la gestión masiva de un mayor número de contribuyentes, elevando la sensación de riesgo, y a su vez mejorando el cumplimiento de obligaciones tributarias.
- Transparencia, se muestra al contribuyente los resultados de los cruces informáticos indicándole claramente cuales son las inconsistencias detectadas y sus causas.
- Disminución de costos, tanto para la Administración Tributaria como para el contribuyente (costos de atención, espera, traslado, trámites, etc.).
- Permite conocer "en línea", el avance de la campaña, por lo que pueden tomarse decisiones oportunas.
- La administración focaliza sus recursos en actividades que generan mayor valor para la institución.

Para el contribuyente

- Cuenta con un canal de atención abierto las 24 horas del día los 365 días del año.
- Ahorro en costos y tiempo, dado que no requiere trasladarse a una oficina de la administración para aceptar las inconsistencias o rechazarlas.
- Permite generar citas personalizadas en cualquier centro de control al contribuyente, en los días y horarios que más se ajusten al contribuyente
- El cierre de las acciones inductivas se realiza a través de un proceso automático que verifica el levantamiento de las inconsistencias y pasa a una segunda etapa los casos no levantados ni sustentados.
- Reduce la posibilidad de iniciar un procedimiento formal de auditoría con los costos que involucra al contribuyente como a la Administración Tributaria
- El contribuyente puede desde la comodidad de su hogar u oficina, revisar el detalle de las inconsistencias detectadas a través del portal SUNAT en un ambiente seguro, rápido y de fácil acceso.

- El centro de control virtual dispone de información de ayuda, que orienta al contribuyente en la regularización de sus inconsistencias, así como con un soporte telefónico que a través de la central de consultas atiende a los contribuyentes sobre el detalle de las inconsistencias u omisiones detectadas.
- Se permite adjuntar documentos sustentatorios que confirmen o desvirtúen la inconsistencia u omisión detectada.

Características del Centro de Control Virtual

La solución está orientada a virtualizar servicios y procedimientos tributarios con el objetivo de ampliar la cobertura de control masivo y facilitar el cumplimiento tributario, generando ahorros operativos para la institución que además puede focalizar sus recursos en tareas de mayor valor agregado.

Las características principales del Centro de Control Virtual son:

- a. El contribuyente no tiene que acercarse a las oficinas de SUNAT para hacer sus descargos, lo hace a través de SUNAT Virtual, adjuntando sustentos electrónicos si lo desea, lo que implica la liberación de recursos humanos para otras tareas de mayor valor agregado y la consecuente eliminación del papel.
- b. una vez notificado, el contribuyente, puede: consultar las inconsistencias, ver el detalle de la información que sustentan los problemas, remitir respuesta, solicitar citas, utilizar el canal telefónico como complemento a las consultas que le pudieran surgir (la Central de Consultas de la SUNAT cuenta con una opción que le permite consultar el detalle del problema para su oportuna orientación al contribuyente) y hacer el seguimiento al estado de la acción inductiva.
- c. Desde el punto de vista tecnológico, esta solución se encuentra en un ambiente seguro "SUNAT Operaciones en Línea" cuyo acceso se da con una Clave - CLAVE SOL, la cual la obtiene el contribuyente gratuitamente en Cualquier Centro de Servicios al Contribuyente. La información se estructura en consultas personalizadas, permitiendo navegar al contribuyente a fin que determine en donde está el problema y pueda tomar acciones de solución
- d. Esta enlazado con la opción de "Declaración y pago PDT" que facilita el cumplimiento de la declaración de omisiones o diferencias detectadas.
- e. Automatiza el control masivo, ya que se cuenta con un proceso de verificación automática (batch), que verifica las acciones realizadas y actualiza los resultados obtenidos.
- f. La solución puede ser utilizada en otros ámbitos de negocio tributario tales como la gestión de adeudos.
- g. Facilita la labor de las áreas operativas, automatizando procesos permitiendo de esta manera realizar otras actividades de mayor valor agregado. tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Actividad	Beneficio
Atención de Consultas del contribuyente	Se minimizan al ponerse a disposición del contribuyente la información de detalle referida a la inconsistencia y los mecanismos para subsanarla
Comparecen	Se minimiza, al darse a solicitud del contribuyente o citarse a aquellos contribuyentes cuyo sustento no es lo suficientemente claro
Verificación de Descargos	Es realizado por procesos automatizados que verifican el levantamiento de inconsistencias.

5. CONCLUSIONES

- El primer elemento a considerar para efecto de un control de obligaciones eficientes, es el referido al envío oportuno de las declaraciones por parte de las entidades bancarias. En tal sentido si bien la SUNAT ha efectuado avances importantes relativos a la virtualización de declaraciones, a efecto de potenciar el control masivo de declaraciones, estos avances pueden ser complementados con esquemas que permitan que todas las declaraciones y pagos realizados, aún en las ventanillas de los bancos; se realicen en línea con la administración tributaria. Esto trae beneficios al contribuyente, ya que cuenta con un canal que permite una retroalimentación oportuna respecto de errores en su declaración, y a su vez permite a la Administración Tributaria contar con un nuevo mecanismo de control masivo, al aprovecharse la interacción en línea con el contribuyente para hacerle llegar mensajes personalizados relativos a sus obligaciones.
- La calidad de la información es determinante para la eficiencia de los procesos de control masivo. En tal sentido la SUNAT ha desarrollado procesos de gestión de la calidad de los datos de las declaraciones cuya información es crítica para el proceso de control masivo, como es el caso de la Declaración Anual de operaciones con terceros (DAOT) y la Declaración de Agentes de retención (DAR).
- Se plantea un nuevo enfoque en el proceso de Gestión de la Calidad de la Información en la SUNAT, que tiene como objetivo asegurar la calidad de la información enfatizando aspectos referidos a la detección oportuna de errores, así como la validación, subsanación, prevención y control de la gestión de las inconsistencias en los datos. Este nuevo enfoque plantea la ejecución de Programas de Gestión de la Calidad de la Información permanentes, la creación de una unidad especializada encargada de la gestión, el desarrollo

de una plataforma informática que permita el seguimiento y control de los programas de gestión, así como el desarrollo de módulos de control de calidad y de alerta temprana.

Uno de los problemas para la implementación de acciones masivas de control es la capacidad de atención por parte de la administración de los descargos presentados por los contribuyentes a los requerimientos recibidos, lo que limita el alcance y la cobertura de los programas de control. Esta limitación puede ser levantada mediante el uso de un Centro de Control Virtual el que automatiza la consulta, y descargo de las inconsistencias por parte de un contribuyente, permitiendo a la administración tributaria una mayor eficiencia en el uso de sus recursos a la vez que potencia la cobertura de control sobre los contribuyentes que no cumplen sus obligaciones de declaración y pago de manera oportuna y correcta.

ANEXOS

ANEXO N° 1 - Modelo de Carta Inductiva

Asunto: Omisión a la presentación de la Declaración Anual de Renta 2007

Sr. Contribuyente,

De acuerdo a las rentas que ha declarado en el año 2007 y las que han sido informadas por terceros, hemos detectado que usted se encuentra **omiso a la presentación de la declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, por el ejercicio 2007**. Para elaborarla utilice el PDT 659 - Renta Anual 2007 - Personas Naturales. Le recomendamos utilizar su archivo personalizado, el cual contiene información de sus rentas declaradas en el 2007. El archivo personalizado se encuentra disponible en SUNAT Operaciones en Línea, opción: Renta 2007.

Para consultar el detalle de la información que nos ha permitido detectar esta omisión, hemos puesto a su disposición en el sistema **SUNAT Operaciones en Línea (SOL)** un **Centro de Control Virtual**, opción "**Consulta y sustento de diferencias u omisiones**". Si usted considera que no está obligado a presentar la mencionada declaración, a través de esta misma opción podrá remitir sus sustentos a la Administración Tributaria.

Si tuviera alguna consulta al respecto, puede comunicarse a nuestra Central de Consultas (0801-12-100) opción 2, de lunes a viernes de 8.00 a.m. a 6.00 p.m. y sábados de 8:00 a.m. a 2:00 p.m. o acercarse a nuestros Centros de Servicios al Contribuyente.

Caso práctico

Tema 1.3

POTENCIACION DE LOS SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE

Néstor Díaz Saavedra

Director General

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
(Colombia)

SUMARIO: Introducción.- 1. La modernización de la DIAN.- 2. Nuestro modelo de gestión.- 3. Logros y resultados en la potencialización de servicios.- 3.1 Área de gestión de asistencia al cliente.- 3.2 Canales de servicio.- 3.2.1 Canal de servicio virtual.- 3.2.2 Canal de servicio telefónico.- 3.2.3 Canal presencial.- 3.3 Procesos, servicios y procedimientos automatizados y simplificados.- 3.4 Publicación de trámites.- 3.5 Capacitación, formación y aprendizaje de los funcionarios en servicio.- 3.6 Acciones educativas, formativas y de actualización a los clientes y público en general.- 3.7 Cultura tributaria.- 4. Características del servicio al cliente.- 5. Mediciones del servicio.- 6. Reconocimientos en el servicio

INTRODUCCIÓN

La administración tributaria que tenga suficiente claridad acerca de los retos que debe enfrentar, entiende que la dinámica que sustenta la actividad fiscal debe centrarse en una adecuada gestión de las relaciones de servicio y control que se establecen con los contribuyentes. para este propósito la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia adelantó como estrategia organizacional de gestión el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control automatizado MUISCA, cuya implementación fortaleció sus capacidades organizacionales y misionales de recaudo y control, lo cual impactó de manera positiva las relaciones de asistencia y de comunicación con los contribuyentes, fortaleciendo la agilidad y transparencia de la administración, sustentados en el uso de tecnología de información.

Los servicios de asistencia al contribuyente conllevan un vocación modernizadora porque se procura de facilidades de acceso y acercamiento a la administración tributaria, sino también porque a través de los mismos nos permite nuestros "clientes", fortalece el control e incrementa el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Los servicios informáticos electrónicos a cargo de la entidad ofrecen diversas alternativas para que contribuyentes y ciudadanos en general puedan informarse, actualizarse y realizar operaciones propias del ejercicio tributario, aduanero y cambiario, van desde atención telefónica especializada y multinivel hasta la cobertura de más del 50% de los municipios, comprenden la atención asistida y personalizada en nuestros centros de "ConTacto" y así como los "servicios electrónicos" en nuestro portal de internet.

1. LA MODERNIZACIÓN DE LA DIAN

La nueva forma de gestionar los impuestos y aduanas en Colombia, hace parte integral de la política de modernización del estado colombiano, busca que la Administración mejore los niveles de eficacia en su accionar, incorporando nuevas tecnologías en los procesos que faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones a cargo de los contribuyentes, prestando servicios que simplifiquen la tarea y a menor costo.

La DIAN se encuentra comprometida en prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el sistema tributario, aduanero y cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos; agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna, y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos".

Para el logro de estos propósitos, se han trazado lineamientos claros y precisos que permitirán a la entidad afrontar los problemas que se presenten, para ello se definieron rutas y acciones estratégicas, y en especial se redefinió la misión, la visión y el mapa estratégico de la entidad, con el fin de que estuviese de acuerdo con los cambios informáticos.

Es así, como al poner en marcha los servicios informáticos electrónicos, se ha buscado alcanzar los siguientes objetivos:

La Excelencia en sus Operaciones

Con el objetivo claro de maximizar la recaudación de acuerdo con unas reglas determinadas, el reto para la DIAN es uno de los mayores en la gestión del Estado.

Este reto debe asumirse de manera inteligente, procesando la mayor cantidad de información posible, que le permita a la entidad identificar a todos los obligados, y su estado frente al fisco.

Para ello, los contribuyentes cuentan con orientaciones acertadas, transacciones fáciles y transparentes que les permitan cumplir con sus obligaciones, a su vez la DIAN debe fortalecer el control tributario, aduanero y cambiario para garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones.

La entidad al prestar un servicio con calidad y eficiencia, contribuye de manera importante al desarrollo económico del país; sus clientes deben percibir que la actividad de la Administración está inspirada en los principios de equidad y justicia..

Redireccionar la Entidad hacia el Servicio

La Administración tributaria debe estar a la altura del ciudadano moderno, que exige más y mejores productos y servicios "a menor precio", el no suplir con esta exigencia atenta contra el fin último: El recaudo.

Al redireccionar su accionar hacia el servicio, facilita el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes y usuarios aduaneros, fortalece su capacidad de control fiscalizador, de manera que todas las acciones que emprenda, los programas y las innovaciones tecnológicas lo reflejen, así se propone una estrategia integral, suministrando servicios que faciliten la tarea para los que cumplen y contando con las herramientas adecuadas para reducir de manera significativa la evasión, el contrabando y las infracciones cambiarias.

La DIAN redireccionó la organización, sus procesos y su gente hacia el servicio, optimizó las operaciones de control aduanero, administró la red de recaudación, así como, agilizó y flexibilizó los procesos logísticos que soportan la gestión de la entidad.

Consolidar la Legitimidad y la Autonomía

La forma como se desarrolla el pago de los impuestos es crucial para determinar el comportamiento inmediato y futuro del contribuyente, respecto de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como de su responsabilidad social frente al Estado. Más del ochenta por ciento (80%) de los ingresos recaudados por la DIAN tienen su origen en el cumplimiento voluntario (o inducido).

La DIAN debe ser un ejemplo de buena gestión y transparencia ante la ciudadanía, no sólo en el manejo de sus recursos y de su administración en general, sino en los servicios que presta, las transacciones que facilita y la aplicación de la ley de manera justa y objetiva.

El fortalecer la imagen institucional para que la ciudadanía y el Estado confíen cada vez más en ella generando un concepto favorable de opinión pública, por ello se busca que los procedimientos que se utilicen sean públicos y se de una capacitación permanente a funcionarios, contribuyentes y usuarios de los sistemas que les permita un uso adecuado e inteligente de las tecnologías de información y las comunicaciones.

Consideramos que a través de la aplicación de los nuevos servicios y las nuevas tecnologías han sido factores determinantes en la simplificación del cumplimiento tributario y ha aumentado la eficacia y eficiencia en las áreas de fiscalización, logrando la transparencia en la acción de la Administración entregando la información de una manera rápida a los usuarios y contribuyentes así como a las entidades estatales que la solicitan.

Contribuir a la Competitividad del País

Sin lugar a dudas, la Administración Tributaria y Aduanera tiene incidencia significativa en la competitividad del país. La manera cómo ésta garantiza la facilitación, los servicios, el cumplimiento y la consistencia en las reglas de juego asociadas con el sistema tributario, aduanero y cambiario es fundamental para las expectativas de inversión (nacional o extranjera), la competitividad en las operaciones de comercio exterior y la reducción del tiempo y costo asociados al cumplimiento de las obligaciones.

Por esta razón, el balance entre la facilitación y el control y la seguridad jurídica son acciones prioritarias para la DIAN, que combinadas con la búsqueda de una simplificación de la legislación y una planeación proactiva de los cambios legislativos, coadyuvan al desarrollo competitivo de nuestro país.

2. NUESTRO MODELO DE GESTIÓN

El MUISCA es más que un proyecto informático; es un modelo de gestión de ingresos y recursos, integral e integrado, que obliga a agilizar y simplificar los procedimientos utilizados, y su implementación supone una reingeniería organizativa y de proceso que redundará en beneficio de la administración en múltiples aspectos que inciden, tanto en la detección y reducción del fraude, como en la modernización y racionalización de los procedimientos administrativos.

La implementación del modelo de gestión MUISCA, ha sido determinante para los avances que en materia de servicio al cliente registra la DIAN, la creación del área de gestión de asistencia a nivel nacional y seccional, la puesta en producción de servicios informáticos electrónicos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de declarar e informar y para simplificar trámites, el mejoramiento

de la imagen institucional, el desarrollo del plan maestro de infraestructura y el mejoramiento de la infraestructura en materia de sistemas de información y comunicaciones, entre otras son aspectos desarrollados dentro del modelo de gestión.

Dentro de los procesos del MUISCA que garantizan el logro de los resultados esperados, esta de manera determinante el de asistencia al Cliente, que implementó dentro de la política de gestión de calidad, el Código de Buen Gobierno, donde se establecen lineamientos claros sobre políticas de servicio de la entidad.



3. LOGROS Y RESULTADOS EN LA POTENCIALIZACIÓN DE SERVICIOS

3.1 Área de Gestión de Asistencia al Cliente

Mediante el Decreto 4756 del 2005 se crea en la DIAN la Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente, dependencia que se mantiene en la nueva estructura de la entidad establecida en el Decreto 4048 de 2008, como área encargada de consolidar las políticas de servicio en la DIAN, transformando cultura interna hacia el servicio al cliente, facilitando la atención directa y personalizada, ofreciendo asistencia telefónica continua y confiable, adecuando y unificando los lugares de atención y fomentando la utilización de internet con tramites simples.

3.2 Canales de Servicios

3.2.1 Canal de Servicio Virtual

A través del **Portal Web**: www.dian.gov.co, se establece un canal de comunicación entre la DIAN y el cliente proporcionándole información actualizada y herramientas para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales de manera ágil, confiable, oportuna y segura.

El portal de la DIAN, encontramos información de la entidad, normatividad técnica, general y de convenios, cifras y gestión: estadísticas, gestión y control, rendición de cuentas, entidades de control, presupuesto; servicios: informáticos electrónicos, trámites, publicaciones, formularios; contratación; ventas y remates.

Podemos adelantar trámites de inscripción en el Registro Único Tributario, presentación virtual de declaraciones, presentación de información tributaria, aduanera y cambiaria por envío de archivos; servicio corrección de inconsistencias; consulta obligación financiera; pago electrónico de obligaciones; proceso de salida de mercancías; proceso de carga de importación; arancel de aduanas; gestión documental; descarga de herramientas de ayuda: programa ayuda renta personas naturales y prevalidadores; capacitación servicios informáticos electrónicos: manuales, videos, información general, cursos virtuales.

Así mismo, prestamos el servicio de enlace con otros portales del estado, e identificamos nuestros buzones para consultas de tipo jurídico dian@dian.gov.co y el de asistencia al cliente asistencia@dian.gov.co donde a través de correo electrónico se atienden consultas para asistir a clientes y funcionarios sobre el uso de los servicios informáticos electrónicos; en este sitio virtual se comunican inconvenientes o inquietudes, evitando trámites y desplazamientos, facilitando la interacción con la entidad.

También se encuentran incorporados en la página web el Buzón Quejas y Reclamos. quejas@dian.gov.co, el de la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero. defensoria@dian.gov.co

Se busca a través del Chat de la DIAN, brindar la información necesaria para asistir y acompañar a los clientes en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

3.2.2 Canal de Servicio Telefónico

Buscando especializar a los funcionarios y atender adecuadamente a los contribuyentes y usuarios, en nuestro Call Center, prestamos asistencia telefónica que proporciona a los clientes orientación en temas tributarios, aduaneros y cambiarios así como asistencia telefónica continua sobre el uso de los servicios informáticos electrónicos, recepción de denuncias, quejas y reclamos.

La DIAN tiene contratado el servicio de Call Center, el cual cuenta con cincuenta y cinco (55) agentes de primer nivel y ocho (8) de segundo nivel que son funcionarios de la DIAN.

Así mismo, la Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente tiene líneas de asistencia interna permanente para apoyar el trabajo en las diferentes seccionales.

Resultados en Cifras:

CALL CENTER	2007	2008
Llamadas entrantes atendidas	406.126	400.539
Llamadas de salida	64.089	88.189
Clientes atendidos	470.215	488.728

3.2.3 Canal Presencial

Nuestros 59 Puntos de ConTacto son los lugares y espacios físicos destinados para la atención personalizada y prestación de servicios de información, orientación y asistencia relacionados con las obligaciones fiscales de los clientes y ciudadanos en general, los cuales están ubicados dentro y fuera de las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En esos Puntos se prestan los servicios relacionados con el RUT, solicitud facturación, emisión de mecanismo digital, presentación de información (exógena) por envío de archivos y facturación, radicación libros de contabilidad, devoluciones, consulta obligación financiera, notificaciones, orientación jurídica, cobranzas, fiscalización, comercio exterior, entre otros.

Igualmente, para descentralizar la función orientadora y de servicios se esta entidad ha suscrito convenios interinstitucionales con Cámaras de Comercio o organismos territoriales, de tal manera que se pueda llegar a regiones diferentes a la ciudades principales sedes de oficinas de la DIAN, con funcionarios que brinden atención en los servicios de inscripción en RUT, solicitudes especiales, facturación, libros de contabilidad y otros servicios.

Nuestro Punto de Con Tacto Móvil, permite al área de gestión y asistencia instalarse temporalmente en lugares y eventos estratégicos para brindar a los clientes los servicios de inscripción y actualización de RUT, facturación, solicitudes especiales, orientación y asistencia.

Puntos de autogestión (Kioscos): Son espacios de atención ubicados

Dentro de los Puntos de ConTacto se encuentran los Kioscos de Autogestión dotados con la infraestructura física y tecnológica necesaria, para que los usuarios autogestionen la información que van a transmitir a la DIAN, como la de sus declaraciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de precios de transferencia, entre otras.

Esta labor de autogestión está orientada, supervisada y apoyada en forma permanente por asesores de servicio al cliente funcionarios altamente calificados para este fin.

3.3 Procesos, Servicios y Procedimientos Automatizados y Simplificados

La DIAN ha implementado servicios informáticos electrónicos para la ejecución, facilitación y simplificación de los siguientes trámites, procedimientos y procesos:

Registro Único Tributario RUT.

Como desarrollo de la política de facilitación adelantada por la DIAN se ha implementado y puesta en ejecución, el nuevo Registro Único Tributario -RUT- como instrumento básico de ubicación, identificación y clasificación de los contribuyentes y usuarios, recogió cuatro registros: el registro tributario de contribuyentes que llevaba la entidad, el registro nacional de vendedores, el de exportadores de bienes y servicios, así como el registro de usuarios aduaneros autorizados por la DIAN.

A partir del año 2004, la DIAN pasó de tener una base de datos con esta información del cliente: nombre o razón social, NIT, dirección, representante legal, indicación si es responsable de impuesto de renta o ventas, a contar con una herramienta que se constituye en el único mecanismo para identificar, ubicar y clasificar tanto a las personas como entidades contribuyentes o no, declarantes o no, responsables del régimen común o simplificado, agentes retenedores, importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros y los demás sujetos de obligaciones administradas por la entidad.

A través de este servicio que es gratuito y de generación inmediata, se realiza la inscripción y actualización del RUT y se atienden las solicitudes especiales de actualización.

Diligenciamiento y presentación virtual de declaraciones.

Este servicio se ha implementado para los siguientes formularios:

NÚMERO	NOMBRE
110	Declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio para personas jurídicas y asimiladas, personas naturales y asimiladas, personas naturales y asimiladas obligadas a llevar contabilidad
210	Declaración de renta y complementarios personas naturales y asimiladas no obligadas a llevar contabilidad
300	Declaración bimestral del impuesto sobre las ventas IVA
350	Declaración mensual de retención en la fuente
420	Declaración y pago del impuesto al patrimonio
490	Recibo oficial de pago impuestos nacionales
690	Recibo oficial de pago de tributos aduaneros
520	Declaración para la finalización de los sistemas especiales de Importación - Exportación.
540	Declaración consolidada de Pagos (Para los intermediarios de Tráfico Postal y Envíos Urgentes)
600	Declaración de Exportación
120	Declaración informativa Individual de Precios de Transferencia.
130	Declaración informativa Consolidada de Precios de Transferencia

El servicio de presentación virtual de documentos les permite a los contribuyentes desde el portal de la DIAN, de una manera ágil, sencilla, segura, y haciendo uso del mecanismo de firma con certificado digital, cumplir con el deber legal de declarar en forma virtual, diligenciando completamente el formulario, firmándolo digitalmente y presentándolo en forma electrónica a la DIAN.

Con este servicio se elimina la presentación de la declaración en los bancos y entidades financieras se garantiza la confiabilidad y certeza de la información Suministrada. Con esto se impulsa a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias mediante el sistema electrónico.

Presentación de la información por envío de archivos

Servicio desarrollado e implementados para la presentación de la información masiva por envío de archivos.

La DIAN obtiene de las entidades del sector financiero, cámaras de comercio, bolsas de valores, los comisionistas de bolsa, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los notarios, los tipógrafos, grupos económicos y empresariales, personas

jurídicas y demás entidades obligadas a practicar retención en la fuente, las entidades que celebran convenios de cooperación, intermediarios del mercado cambiario autorizados y concesionarios de servicios financieros de correos, titulares de las cuentas corrientes de compensación, y los profesionales autorizados de compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero, información sobre operaciones y transacciones comerciales realizadas, información sobre operaciones realizadas por comercializadoras internacionales y usuarios de sistemas especiales de importación exportación, documentos para tramitar las exportaciones y la carga que ingresa al país.

El servicio de presentación de información por envío de archivos le permite al usuario presentar la información de manera electrónica a la DIAN, la cual debe estar en archivos XML los que se puede generar desde los sistemas internos de la empresa o mediante el uso del herramientas que está dispuesta en forma gratuita en el portal de la DIAN.

Este procedimiento asegura que la información reportada a la entidad es 100% procesable, oportuna y de utilidad para los procesos de control y seguimiento a los contribuyentes y usuarios aduaneros, en materia de omisión, evasión y otras modalidades de fraude fiscal.

Mecanismo de Firma con Certificado Digital

Con el uso de mecanismo de firma digital con certificado digital por parte de los clientes que utilizan los servicios informáticos electrónicos, se garantiza: autenticidad, esto es, que no exista duda sobre la identidad del remitente del mensaje; integridad, es decir, que el mensaje no se altera entre el momento del envío y la recepción; y no repudio de la información, lo que significa que, quien reciba o envíe un mensaje, firmado digitalmente y respaldado por un certificado digital, no puede negar el contenido de dicho mensaje.

Con el uso de dicho mecanismo ganan en seguridad y confiabilidad tanto los usuarios como la DIAN.

La DIAN obtuvo el reconocimiento como Entidad de Certificación Cerrada por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución 36119 del 30 de diciembre de 2005, lo que permite la masificación de este instrumento de seguridad en beneficio de los procesos de gestión de la DIAN, eliminando intermediarios.

Proceso Corrección de Inconsistencias

Proceso que permite la identificación y corrección oportuna de las inconsistencias presentadas en la información entregada a la DIAN a través de las declaraciones tributarias, aduaneras y recibos oficiales de pago, como principio básico del

modelo de gestión MUISCA para garantizar la calidad de la información fuente para la contabilidad, la obligación financiera, los procesos de fiscalización y la toma de decisiones.

La corrección masiva de las inconsistencias detectadas en las declaraciones y recibos de pago de las obligaciones y servicios administrados por la DIAN, tiene fundamentalmente dos propósitos: el primero, facilitar el trámite inherente a las correcciones de las inconsistencias asociadas a cada uno de estos documentos, y el segundo, disponer de información de calidad que facilite la labor de control y determinación de los tributos administrados y los servicios prestados por la DIAN.

Con el objeto de hacer más operativo este proceso, el servicio les permite a los contribuyentes consultar a través del portal corporativo los documentos que presenten inconsistencias solamente incluyendo su número de NIT. También se les invita por correo electrónico o en forma telefónica para que se acerquen a los Puntos de ConTacto y realicen las correcciones detectadas mediante el sistema.

Proceso de Salida de Mercancías

Proceso a través del cual se adelantan ante la DIAN, los procedimientos exigidos en las normas aduaneras para la salida de mercancías del territorio nacional, con destino a otro país o hacia una zona franca. Si bien este proceso estaba automatizado, se logró una cobertura del 100% del servicio a nivel de operaciones y territorialidad. Adicionalmente, se ofrecieron nuevas herramientas que prestan la transmisión electrónica sistema a sistema, coadyuvando a la disminución de tiempos y costos en las operaciones de comercio exterior.

A través de web service implementados con el Ministerio de Comercio Exterior, en el proceso de exportaciones, se valida la información de vistos buenos y autorizaciones tramitados a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Características como Trazabilidad, agilidad, interoperabilidad, internacionalización, facilitación, mayor cobertura de trámites y operaciones, calidad de la información, son propios de este proceso. Este servicio fue implementado en septiembre del año 2008 y a la fecha se han realizado aproximadamente 1.000.000 de operaciones.

Proceso de Carga de Importación

Proceso a través del cual se adelantan ante la DIAN, los procedimientos exigidos en las normas aduaneras para el ingreso de mercancía al territorio aduanero nacional. Este proceso sufrió cambios importantes garantizando el cumplimiento de los estándares internacionales sobre carga de importación, buscando un equilibrio entre la facilitación y el control que exigen este tipo de operaciones de comercio exterior. Su implementación se realizará a partir del 1 de mayo de 2009.

Características como Trazabilidad, agilidad, internacionalización, facilitación, mayor cobertura de trámites y operaciones, calidad de la información, son propios de este proceso.

Pago por Canales Electrónicos

Se implementó el servicio de pago por canales electrónicos, para el pago de obligaciones tributarias aduaneras y cambiarias a través de las entidades autorizadas para recaudar. Las entidades recaudadoras pondrán al servicio de sus clientes esta forma de pago a partir del mes de febrero del 2009.

Gestión de Procesos

Todos los clientes podrán a través del portal de la DIAN realizar el seguimiento a las actividades ejecutadas a través de los servicios informáticos electrónicos, consultar el desarrollo de los procedimientos, verificar los usuarios o personas que han intervenido, revisar los tiempos de ejecución de las tareas, consultar los documentos generados por cada transacción y guía al usuario sobre las tareas pendientes.

Lo anterior, brinda transparencia en la operación y minimiza los riesgos de actuaciones discrecionales de los usuarios y funcionarios.

Administración del Arancel

En la página web se entregó a los usuarios de comercio exterior y a la ciudadanía en general el servicio gratuito de consulta del Arancel de Aduanas, a través del cual pueden encontrar en una sola fuente de manera dinámica, toda la información asociada a los gravámenes, requisitos, acuerdos internacionales, documentos soportes, vistos buenos y en general toda la información necesaria para la importación o exportación de mercancías, sobre la base de una subpartida arancelaria.

Obligación Financiera

Esta herramienta proporciona los saldos en línea de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, administrativas y judiciales de los contribuyentes y usuarios aduaneros. Este servicio le permite al usuario hacer seguimiento, en cualquier momento del tiempo, del estado de sus obligaciones y la evolución de las mismas.

Este servicio garantiza que cualquier movimiento en la obligación financiera esté debidamente documentado; la identificación integral de la obligación financiera de los contribuyentes (obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias), su consulta; la identificación histórica de saldos generados, su determinación y la liquidación de intereses para obligaciones vencidas.

Resultados y cifras

CONCEPTO	2006	2007	2008
Declaraciones Presentadas Virtualmente	260.161	1.070.298	1.271.035
Solicitudes Presentación de Información Masiva por envío de archivos	444.380	536.822	546.468
Registros Presentación de Información Masiva por envío de archivos	135.308.765	109.406.857	100.758.872
Consultas Arancel de Aduanas 2008			52.713
RUT			
Inscripciones	1.212.654	1.131.109	1.290.195
Actualizaciones	586.233	549.706	669.323
Solicitudes Especiales		46.103	33.399
MECANISMO DIGITAL			
Emisiones	47.523	37.377	14.459
Renovaciones		3.610	2.741
SERVICIO			
Clientes Atendidos presenc.	1.984.083	2.527.144	3.242.555
QRSP Recibidas y Radicadas y Felicitaciones	12.020	2.030	6.967
Felicitaciones		8.176	972

3.4 Publicación de Trámites

A través de su plataforma tecnológica, los medios impresos, electrónicos, telefónicos o por correo, la DIAN pone a disposición de sus clientes y ciudadanos en general, la simplificación de sus trámites y procedimientos.

Esta estrategia de divulgación, se maximiza señalando a sus clientes la localización de sus dependencias, el envío de quejas o reclamos, los horarios de trabajo, las normas de su competencia, las funciones y regulaciones que la guían y demás indicaciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones o el ejercicio de sus derechos.

3.5 Capacitación, Formación y Aprendizaje de los Funcionarios en Servicio

Estos procesos implican el desarrollo de acciones de sensibilización y preparación a todos los servidores públicos de la DIAN para institucionalizar la política y atributos de servicio, afianzar la práctica de una adecuada comunicación y de los valores institucionales que permitan a los funcionarios adquirir la cultura de servicio.

De manera complementaria se busca el fortalecimiento de las competencias técnicas de los servidores públicos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, que dinamicen el desempeño institucional en cumplimiento de su misión.

Para agilizar el proceso anterior, se ha conformado la Red de Servicio institucional conformada por los líderes de la entidad quienes serán los gestores de las acciones que propicien la construcción, fortalecimiento y mejora de la Cultura de Servicio en la DIAN, para lo cual se aprovechan los espacios de interacción que ofrece la entidad para desarrollar conocimiento, estrechar vínculos, consolidar una cultura basada en el intercambio de conocimientos y experiencias, afianzar el sentido de pertenencia y compromiso colectivo en materia de servicio.

3.6 Acciones Educativas, Formativas y de Actualización a los Clientes y Público en General

La DIAN adelanta en forma permanente campañas informativas, persuasivas y de recordación, así como la ejecución de jornadas de actualización tributaria, aduanera y cambiaria, destinadas a orientar y comunicar a los clientes y público en general acerca de las disposiciones actuales y nuevas en las materias de su competencia; Igualmente, se programan ambientes para la realización de pruebas virtuales que logran desarrollar las habilidades y destrezas en el uso de los servicios informáticos electrónicos.

3.7 Cultura Tributaria

Frente al fortalecimiento de la cultura tributaria, la DIAN trabaja en diferentes frentes, después de un trabajo de diagnóstico de las necesidades y variables en las cuales se debía enfocar el trabajo de cultura tributaria.

Acciones internas: Campaña interna valores; expedición del Código del Buen Gobierno. Pautas éticas, políticas de responsabilidad social, políticas frente a proveedores y contratistas, políticas del servicio

Acciones externas: Estrategia de comunicaciones: Publicidad radio, TV, afiches; Presencia institucional centros comerciales, ferias y eventos; campaña navideña; punto Con Tacto Móvil sectores estratégicos (San Andresito; Centro de Alta Tecnología)

4. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO AL CLIENTE

En la DIAN se define el servicio al cliente como el "Conjunto de acciones del quehacer diario, en procura de satisfacer las necesidades de sus clientes y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizando sus derechos"

Así esta definición de servicio, está encaminada a lograr, mantener y responder a la confianza ciudadana sobre la base de una actuación transparente y sujeta al control establecido para las entidades públicas.

La prestación del servicio exige coherencia entre el planteamiento estratégico, la estructura organizacional, los procesos, la tecnología, las personas, la cultura y el aprendizaje organizacional, con el fin de posibilitar su efectividad, posicionar la entidad como líder en la modernización de su gestión en el contexto mundial, dadas las condiciones de globalización e internacionalización de la economía.

Para el logro de estos fines, se enfoca en el desarrollo de la cultura tributaria para lo cual efectúa acciones educativas, de orientación, información y asistencia dirigidas a la sociedad, los contribuyentes, los beneficiarios, usuarios para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

De esta forma, el servicio que presta la entidad involucra procesos de información y comunicación, que permitan conocer las necesidades y expectativas de sus clientes internos y externos y acercar la Administración Tributaria y Aduanera a la ciudadanía.

Para su desarrollo debe enmarcarse dentro de los parámetros de calidad, lo cual requiere de una clara identificación del compromiso de la entidad con sus clientes y usuarios, exige conocer sus necesidades y poner todo lo que esté a su alcance para satisfacerlas, de tal manera que quien presta el servicio como quien lo recibe se sientan gratificados.

La entidad trabaja en la implementación y modernización de los canales de servicio, para lograr que sean efectivos cómodos y seguros para el cliente. Para tal efecto, se medirá y evaluará constantemente su impacto sobre la satisfacción de los clientes, la gestión institucional y el mejoramiento de la imagen de la entidad para lo cual se requiere fijar procedimientos de seguimiento, evaluación y control..

Los siguientes son los atributos del servicio al cliente en la DIAN:

Amable: Disposición para ofrecer al cliente un trato respetuoso, equitativo, sin críticas ni juicios, teniendo especial consideración por su condición humana.

Moderno: El servicio se presta, en instalaciones cómodas, confortables, seguras, con equipos modernos, aplicando tecnología avanzada, personal adecuadamente presentado, material informativo atractivo, didáctico y en lenguaje sencillo.

Personalizado: Cada cliente es único, por lo tanto recibe atención en horarios de trabajo convenientes; se le comunican todas aquellas condiciones que le permiten saber cómo, cuándo, donde y por qué debe cumplir con sus obligaciones.

Confiable: Capacidad para garantizar al cliente unidad de criterios en la orientación, asistencia e información que se le entrega, demostrando interés por solucionar sus problemas; la prestación del servicio concluye en el tiempo prometido.

Seguro: Garantiza al cliente confidencialidad, una adecuada administración y salvaguarda de la información que de él se recibe, se le facilita su acceso y manejo sin generarle obstáculos en virtud del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

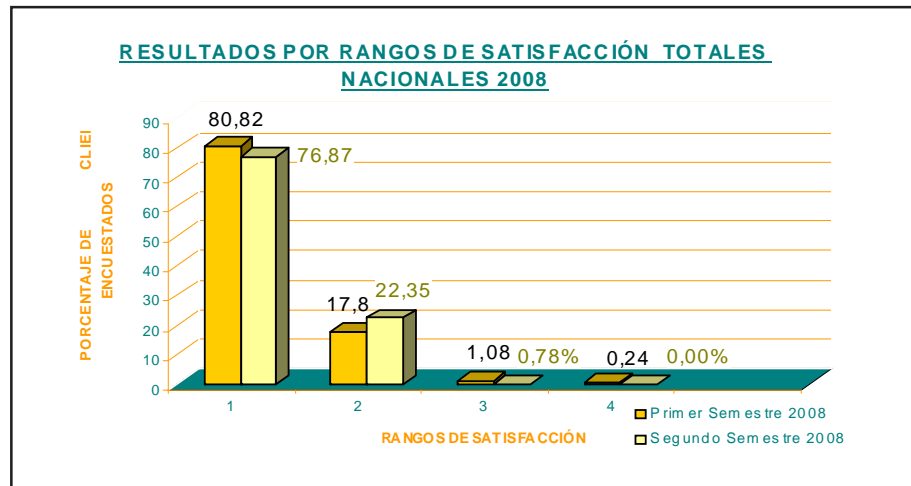
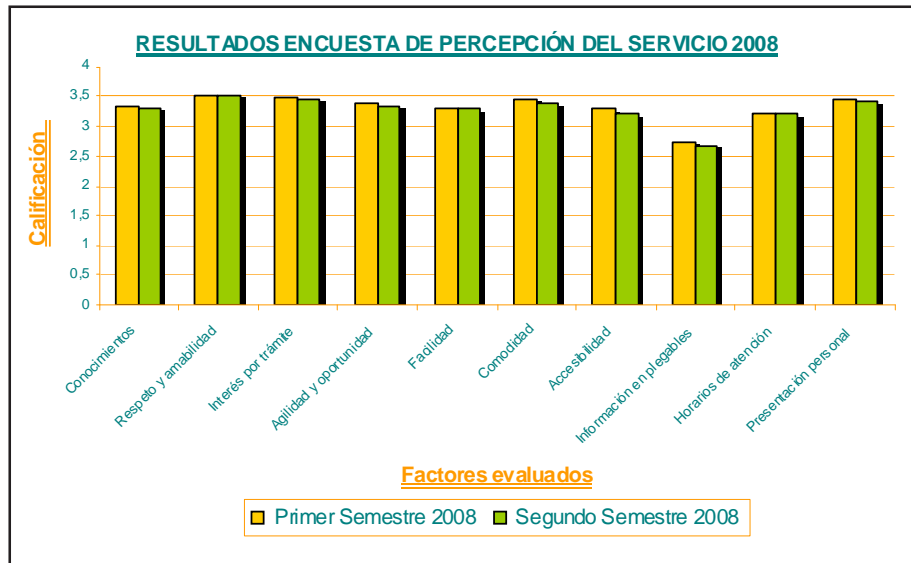
Efectivo: Brinda un servicio de calidad, exacto, oportuno y veraz que satisface las necesidades y expectativas de los clientes usando de manera óptima los recursos de la entidad

5. MEDICIONES DEL SERVICIO

El servicio en la DIAN es objeto de evaluación permanente por parte de los clientes y usuarios. Esto implica la obligatoriedad de la entidad para definir y aplicar los mecanismos necesarios que permitan conocer cuál es la opinión que se ha formado el cliente en relación con los atributos que identifican el servicio que se presta.

Los resultados que se deriven de las actividades de medición, indicarán si es necesario llevar a cabo acciones correctivas y de control, implementaciones, modificaciones, eliminaciones, entre otras acciones, a fin de consolidar y mantener tanto el nivel de satisfacción del cliente como la voluntad de servicio de los funcionarios de la entidad.

Durante el año 2008, se realizaron las dos primeras encuestas de percepción del servicio; los objetivos específicos de esta medición estuvieron orientados a evaluar la percepción de los clientes respecto a cada una de los atributos o características del servicio prestado y a establecer el número de clientes satisfechos cuando acudieron a solicitar un servicio a las instalaciones de la DIAN.



6. RECONOCIMIENTOS EN EL SERVICIO

Liderazgo a nivel nacional frente a política denominada "Gobierno en Línea" que adelanta el Gobierno Nacional

En la estrategia de implementación de gobierno en línea, desde 2007 la DIAN se encuentra en la fase de transformación, convirtiéndose en una de las entidades líderes a nivel nacional.

Fases de la Estrategia



El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Comunicaciones, destacan a la DIAN como una de las entidades que ofrece servicios sectoriales de gobierno en línea y aprovechamiento de su plataforma tecnológica en la interoperabilidad con otras plataformas a nivel gobierno como es el caso de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y la Unidad de Lavado de Activos.

Caso práctico

Tema 1.3

LA POTENCIACIÓN DE LOS SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE

Ricardo Escobar Calderón
Director
Servicio de Impuestos Internos
(Chile)

SUMARIO: Resumen Ejecutivo.- Introducción.- 2. Nuevo enfoque estratégico del SII.- 3. Proyectos que potencian los servicios al contribuyente en el SII.- 3.1 Educación cívico-tributaria.- 3.2 Portal tributario MIPYME.- 3.3 Plataforma de atención y asistencia en oficinas.- 3.4 Oficina virtual www.sii.cl y creación del "Mi SII".- 4. Comentarios finales.

RESUMEN EJECUTIVO

A través del presente documento el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), da cuenta de cómo ha plasmado en la práctica el nuevo enfoque estratégico que le permitirá abordar de mejor manera a los contribuyentes, con el propósito de facilitarles el cumplimiento tributario y, consecuentemente, reducir la evasión.

Se ha definido el ámbito de los servicios prestados al contribuyente como uno de los aspectos claves para lograr un mejor comportamiento tributario voluntario de parte de la ciudadanía y de los agentes económicos en general, y así generar una mejor aceptación de los impuestos.

En el inicio del ciclo de vida de los contribuyentes se pueden realizar acciones de formación y educación que tendrán un impacto positivo de largo plazo para efectos del control del cumplimiento tributario. Por otra parte, los servicios prestados asociados a la operación tributaria-comercial del contribuyente, permitirán facilitar el cumplimiento tributario y generar conciencia acerca de la información de los agentes económicos que está en conocimiento de la Administración Tributaria respecto de las transacciones del mercado, lo que

permite generar hábitos de autocontrol por parte del contribuyente y, a la vez, generar una mayor sensación de riesgo tributario al evadir las obligaciones impositivas.

Es así como podemos mencionar, algunos proyectos que dan cuenta de lo anterior, destacándose:

- El Portal de Educación Cívico-Tributaria SIIeduca y sitio Web infantil PlanetaSII, herramientas de gran importancia dentro del proyecto de educación que esta llevando a cabo el SII, el cual pretende crear conciencia de la importancia que tienen los impuestos como bien social, en quienes serán los futuros contribuyentes.
- El Portal Tributario MIPYME (www.portalmipyme.cl), que entrega información oportuna, asistencia y servicios a través de Internet a los micro y pequeños contribuyentes, como por ejemplo: el Sistema de Facturación Electrónica y el Sistema de Contabilidad Simplificada.
- La Plataforma de Atención y Asistencia en oficinas, nuevo modelo de atención de calidad, que permite dar identidad al contribuyente, facilitar los trámites para que pueda cumplir con sus obligaciones, entregar asistencia y capacitación a través de herramientas de autoatención disponibles en Internet.
- La Oficina virtual www.sii.cl y creación del "Mi SII", iniciativa que continua con el desarrollo exitoso de prestación de servicios a través de Internet, acordes con el modelo de atención que permite al contribuyente interactuar de manera diferenciada y personalizada con el SII.

Estos y otros proyectos, que está desarrollando el Servicio de Impuestos Internos, contribuyen en su conjunto a entregar una respuesta a las necesidades que están demandando los contribuyentes actuales y a reafirmar su compromiso con la sociedad de continuar siendo una institución moderna, eficiente y eficaz.

1. INTRODUCCIÓN

El entorno social y tecnológico está generando una dinámica de cambios a mayor velocidad que en años anteriores; por ende, se hace necesario potenciar la capacidad para predecirlos en forma temprana y precisa, para dar respuesta a los requerimientos del medio con la celeridad que exigen las circunstancias ambientales que enfrenta la Administración Tributaria.

Las organizaciones públicas lo mismo que las privadas, deben adecuarse a este entorno cambiante y experimentar procesos de ajustes para llevar a cabo sus funciones de un modo eficiente y eficaz. El Servicio de Impuestos Internos (SII), al igual que las administraciones tributarias del mundo está inmerso en esta constante necesidad de readecuación para cumplir con éxito sus objetivos.

Se requiere reenfocar la forma como se ha venido trabajando, porque el país, las personas y los negocios han cambiado, todo es mucho más sofisticado, complejo, interconectado y lleno de particularidades, y los contribuyentes tienen demandas y necesidades especiales; también hay nuevas áreas de riesgos que se deben detectar y

enfrentar oportunamente para minimizar la evasión y los delitos tributarios. Para dar una respuesta idónea a este entorno tan diferente al de hace una o dos décadas atrás, es necesario organizarse de una manera distinta, hacer las cosas con otro enfoque y también cambiar la forma como los funcionarios del Servicio se relacionan con los contribuyentes.

2. NUEVO ENFOQUE ESTRATÉGICO DEL SII

El SII está lanzando un nuevo enfoque estratégico de gestión y de satisfacción de usuarios para abordar los desafíos del país a partir de los cambios que se constatan en los contribuyentes, esto es, desarrollo de negocios más sofisticados y globales, personas que exigen más calidad de atención y nuevos servicios, demandas de suministro de información personalizada, específica y de alta confiabilidad, nuevos riesgos de evasión y de delitos tributarios, y cambios en el entorno legal.

Esta nueva forma de gestionar, entre sus objetivos contempla, seguir ofreciendo facilidades para el cumplimiento tributario y una atención de calidad tanto virtual como presencial en las oficinas. Además, es clave al decidir la puesta en marcha de este nuevo enfoque, repotenciar la capacidad del Servicio para continuar reduciendo la evasión.

Se requiere disponer de un sistema de provisión de Información oportuna, fidedigna, especializada y confiable para el contribuyente, las instituciones públicas y el Gobierno; y también continuar desarrollando la provisión de servicios para el cumplimiento tributario altamente especializados, acordes a las particularidades y necesidades de cada segmento de contribuyentes e incluso personalizado en el caso de los ciudadanos individuales.

Lo anterior nos plantea un escenario donde nuestro foco de atención debe estar, entre otras muchas cosas, en:

La educación e información oportuna:

- Educación temprana a futuros y actuales contribuyentes
- Información integral y oportuna

La facilitación de cumplimiento potenciando los servicios al contribuyente:

- Mejora de calidad de atención.
- Reducir costos de cumplimiento.
- Profundizar uso de soluciones e-gobierno.
- Tribunales Tributarios independientes.

3. PROYECTOS QUE POTENCIAN LOS SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE EN EL SII

Dentro de este nuevo enfoque estratégico del SII, podemos resaltar proyectos referidos al ámbito de la educación y de la facilitación del cumplimiento tributario espontáneo en oficinas e Internet, lo que implica potenciar y diversificar los servicios entregados al contribuyente.

3.1. Educación Cívico-Tributaria

El SII ha desarrollado un proyecto de Educación Cívico-Tributaria con la colaboración del Ministerio de Educación, que apoya la entrega de contenidos e información a la ciudadanía, específicamente en aspectos fiscales.

Este proyecto a largo plazo, permitirá abarcar gran parte de los futuros contribuyentes, generando en ellos, mayor conciencia tributaria para promover el cumplimiento voluntario de sus obligaciones, ya que la educación es considerada un medio eficaz por su influencia en la formación de valores, en el desarrollo de actitudes y conductas, en la transmisión de conocimientos y en la promoción de comportamientos deseables para el mejoramiento de la calidad de vida individual y colectiva.

Actualmente el proyecto está orientado a estudiantes de la enseñanza básica, niños entre 6 y 13 años de edad, donde se inculcan valores cívicos a alrededor de 2 millones de estudiantes. La intención es contribuir en la formación a través de situaciones prácticas y aplicadas a la vida cotidiana, para así generar puentes de comunicación con quienes serán los nuevos y futuros usuarios de nuestros servicios.

Dentro del proyecto educativo, cobra real importancia, la disposición en Internet del Portal SIleduca (www.siieducu.cl), dirigido a profesores, y el sitio Web infantil PlanetaSII (www.planetasii.cl), dirigido a niños, cuyo objetivo en ambos casos, es fomentar los valores, la educación cívico-tributaria y enseñar la importancia y significado de ser buen ciudadano-contribuyente.

SIleduca, es un portal de interés para los profesores, cuyos contenidos apoyan los planes y programas para la educación básica, exigidos por el Ministerio de Educación. El material con que cuenta es utilizado por los profesores para enseñar

en forma lúdica los temas cívicos exigidos, e incentivar en los estudiantes, la utilización de nuevas tecnologías de información, a través del sitio Web PlanetaSII.

PlanetaSII, es un sitio Web dedicado especialmente a niños de 6 a 13 años, cuyos contenidos se presentan a través de juegos, videos, concursos, canciones para que los estudiantes aprendan jugando.

Ambos portales, cuentan con espacios de navegación especialmente orientados, en contenidos y en gráfica, para satisfacer las necesidades de información, materiales y diversión, de cada grupo destinatario.

Imagen Portal SIIeduca, www.siieduca.cl:



Imagen Sitio Web infantil PlanetaSII, www.planetasii.cl:



3.2 Portal Tributario MIPYME

Con el propósito de entregar información oportuna, asistida y de servicios que facilitan el cumplimiento de los contribuyentes según su clasificación y tamaño, se ha desarrollado en Internet el Portal Tributario para Micro y Pequeños contribuyentes, www.portalmipyme.cl, cuyos objetivos son: facilitar el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), desarrollar capacidades gerenciales en las empresas optimizando su gestión tributaria y contable, reducir los costos de cumplimiento tributario armonizándolo con el desarrollo de negocios y fomentar una mayor inserción de este tipo de empresas en el "mercado formal".

Dentro de sus herramientas se destaca el Sistema de Facturación Electrónica, que ha sido especialmente concebido y diseñado para micro y pequeñas empresas que tienen un bajo volumen de emisión de documentos tributarios, así como el Sistema de Tributación Simplificada, al que se pueden adscribir contribuyentes personas naturales y empresas individuales de responsabilidad limitada, permitiéndoles llevar sus registros contables en forma ágil y simple.

El **Sistema de Facturación Electrónica** permite emitir y recibir: facturas, facturas exentas, notas de crédito, notas de débito y guías de despacho de manera electrónica, genéricamente denominados documentos tributarios electrónicos (DTE). Los documentos electrónicos emitidos y recibidos quedan directamente registrados en la contabilidad, y los documentos tributarios no electrónicos se digitan de manera directa en el sistema. Además, cuenta con la posibilidad de generar los archivos electrónicos necesarios para ceder Facturas Electrónicas, con el fin de obtener financiamiento en forma rápida, segura y económica.

Este sistema tiene como objetivo primordial dotar a las empresas de una funcionalidad básica para operar con documentos tributarios electrónicos, entregándoles una nueva oportunidad para conocer, aprender y beneficiarse de la reducción de costos de impresión y almacenamiento, ordenamiento en la administración de los negocios y ganancias de eficiencia que se obtienen al introducir las tecnologías de la información al mundo productivo, en este caso a través del cumplimiento tributario.

El **Sistema de Tributación Simplificada**, permite liberar a los respectivos contribuyentes de algunas obligaciones tributarias, como por ejemplo: llevar contabilidad completa, confección de balances, aplicación de la corrección monetaria, efectuar depreciaciones y realización de inventarios, asimismo brinda las siguientes facilidades:

- Declarar y pagar el Impuesto de Primera Categoría y el Impuesto Global Complementario, sobre la base de sus ingresos anuales netos devengados (ingresos menos egresos).

- Simplificar del cálculo de Pagos Provisionales Mensuales (se fija en 0,25% de las ventas brutas mensuales).
- Deducir en forma inmediata como gastos, las inversiones y compras.
- Construir automáticamente los registros de ingresos y egresos que exige el Régimen, y a partir de ellos calcular en forma inmediata la base imponible del Impuesto de Primera Categoría.
- Generar una propuesta de Declaración Mensual de IVA (Formulario 29) y una propuesta para la Declaración Anual de Impuesto a la Renta (Formulario 22).
- Generar además, propuestas de las Declaraciones Juradas de Sueldos (1887) y de Honorarios (1879).
- Crear reportes financieros de los resultados obtenidos por la empresa, para ser presentados a terceros. Ejemplo: para solicitar financiamiento.

Finalmente, cabe destacar que el uso de uno o ambos sistemas indicados, otorga mayor plazo para realizar la declaración y pago del IVA, ampliando el período desde el día 12 hasta el día 20 de cada mes.

Imagen Portal Tributario MIPYME, www.portalmipyme.cl:

The screenshot displays the MIPYME Tax Portal interface. At the top left is the 'Módulo de Fomento' (Promotion Module). Below it, a section titled 'CONOZCA MAS SOBRE EL AMBITO TRIBUTARIO' (Learn more about the tax scope) lists various topics like 'Normas y Procedimientos Factura Mérito Ejecutivo' and 'Suplemento Preguntas Frecuentes sobre Factura Mérito Ejecutivo'. To the right of this is a central column with a list of services: 'Timbraje de Documentos y Registros', 'Modificaciones y/o actualización de la Información', 'Declaraciones de Impuesto', 'Declaraciones de entrega de información de terceros (Declaraciones Juradas)', 'Peticiónes, consultas y solicitudes', and '¿Qué hacer en caso de pérdida de documentos y/o registros?'. On the far right, there is a list of user categories: 'Pescadores', 'Prestadores de Servicios', 'Profesionales', and 'Transportistas'. Below these is a section 'INFORMESE UD. MISMO:' (Inform yourself) containing links for 'SISTEMA FACTURACION ELECTRONICA PORTAL MIPYME', 'PREGUNTAS FRECUENTES', 'FORMULARIOS', and 'DICCIONARIO BASICO TRIBUTARIO CONTABLE'. At the bottom right is a 'CONTACTENOS' (Contact us) button. In the center, a blue box titled 'TERMINO DE LA ACTIVIDAD DE UNA MIPYME' (End of MIPYME activity) lists 'Por iniciativa propia de la MIPYME' and 'Por propuesta del SII'. At the bottom left, there is a map of Chile with the text '¡Declare por Internet!' and 'Lugares de acceso público a internet en Chile'. At the very bottom center is a blue button labeled 'Cartola Tributaria'.

3.3 Plataforma de Atención y Asistencia en Oficinas

En la atención presencial, asociada a los trámites administrativos, se apunta a una facilitación de la realización del trámite en sí. El nuevo modelo de atención, reforzado y sustentado por personal capacitado en el nuevo enfoque estratégico, con habilidades potenciadas y herramientas técnicas de apoyo, permite obtener beneficios asociados a la facilitación del emprendimiento de contribuyentes de menor tamaño, a la capacitación de éstos y, en general, de todos los contribuyentes, en el uso de herramientas que disminuyen los costos de transacción con la administración tributaria y a la facilitación del cumplimiento voluntario de sus obligaciones.

Esta nueva estructura se denomina Plataforma de Atención y Asistencia de Contribuyentes y a continuación se detallan sus objetivos, estructura y beneficios de implementación tanto para los contribuyentes como para los funcionarios.

Objetivos

- Dar identidad tributaria al agente económico (contribuyente).
 - a. Asegurar la calidad de la información que aporta el contribuyente.
 - b. Caracterizar al contribuyente y sus obligaciones.
- Asistir al contribuyente con el propósito de que cumpla con sus obligaciones tributarias.
 - a. Dar a conocer las obligaciones.
 - b. Facilitar los trámites con herramientas de auto atención, de bajo costo y con información oportuna y transparente.
 - c. Dar el servicio de autorización de documentos tributarios (timbraje).

Estructura

La Plataforma de Atención y Asistencia esta compuesta por:

- a. Un Centro de Información y Asistencia.

Los funcionarios de esta área son los encargados de recibir, informar y orientar, a los contribuyentes que ingresan a las oficinas SII, promoviendo la autoasistencia Web, por medio de los PC de auto atención disponibles. Ellos constituyen la cara visible de la institución y el primer contacto con el Servicio, que tiene la persona que concurre a las oficinas.
- b. Un mesón de Atención para Trámites Generales
Corresponde a la primera línea de atención, que recibe los trámites de RIAC (Rut e Inicio de Actividades), Término de Giro (TG), Timbraje y Peticiones Administrativas. En esta área los contribuyentes que no presentan situaciones especiales, pueden concluir en forma inmediata y expedita sus trámites administrativos obligatorios.

c. Un staff de fiscalizadores para la Atención de Trámites Específicos derivados del Área de Atención para Trámites Generales.

Está conformado por fiscalizadores que se ubican fuera del área de Atención para Trámites Generales, quienes reciben los trámites derivados desde dicho mesón. Estos funcionarios son los encargados de resolver los trámites de mayor complejidad, que requieren una atención especial y mayor tiempo para su resolución, y cuando se presentan algunas de las siguientes situaciones:

- Mandatos disconformes o con problemas de interpretación.
- Anotaciones que impiden el trámite, indicadas directamente por el sistema.
- Solicitudes excepcionales no contempladas en la normativa.
- Contribuyentes disconformes.

Beneficios

La Plataforma de Atención y Asistencia permite facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales del contribuyente a través de procesos de atención simples, expeditos, con controles adecuados a cada solicitud. Esto permite disminuir el costo actual de cumplimiento que tiene el realizar un trámite con controles en todo el proceso y para todos los contribuyentes por igual, sean estos de buen o mal comportamiento.

Es un área donde se actualizan los datos del contribuyente y se aporta información de calidad a las áreas encargadas de fiscalizar el comportamiento del mismo. El proceso de atención y fiscalización se beneficia porque las áreas se han especializado en sus respectivos negocios.

Permite establecer estándares de calidad de atención para mejorar la satisfacción del contribuyente respecto del servicio entregado.

Brinda la oportunidad de desarrollar una mayor difusión y asistencia al contribuyente para incrementar el número de usuarios de las aplicaciones de auto atención disponibles en Internet.

Asegura que los contribuyentes conozcan sus derechos y obligaciones, accedan de forma rápida y sencilla a la información sobre su situación impositiva y tengan el apoyo necesario para cumplir correctamente, en tiempo y forma con sus obligaciones.

Colabora activamente con la educación tributaria, sensibilizando sobre la importancia que tienen los impuestos en el desarrollo del país.

3.4 Oficina virtual www.sii.cl y creación del "Mi SII"

El desarrollo de Internet, dentro del nuevo enfoque estratégico del SII, no se queda atrás en la actualización de servicios que buscan facilitar el cumplimiento tributario de los contribuyentes. La innovación asociada a este ámbito, se orienta a ofrecer una herramienta adecuada a cada tipo de contribuyente, aplicando una segmentación de vistas según el perfil del usuario, facilitando su utilización por parte del usuario inexperto y siendo muy versátil para el usuario experto. En este sentido, se cambia la oferta al contribuyente promedio, al que se le ofrece todo lo que está disponible, por la modalidad de entregar las herramientas adecuadas al tipo de usuario presente en la sesión.

Lo anterior, permite fidelizar al usuario de la oficina virtual, estableciendo por este medio una relación "win-win" entre el contribuyente y la Administración Tributaria. Para el contribuyente, los costos de transacción disminuyen, la disponibilidad 24x7 de la plataforma le permite realizar los trámites con libertad y flexibilidad. Para la Administración Tributaria, el beneficio radica en poder hacer efectiva su misión de velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias de manera eficiente, que se refleja en el 98% de la recaudación de los impuestos, que son enterados en forma voluntaria por parte de los contribuyentes.

El objetivo del rediseño de la Oficina virtual en Internet es, disponer de servicios acordes con un modelo de atención que permita al contribuyente interactuar en un portal transaccional personalizado según sus características. Esto facilita y fomenta el cumplimiento tributario voluntario de las obligaciones del contribuyente.

En este sentido, se tiene presente que la oficina virtual tiene más de 4 millones de usuarios registrados, es una de las 3 páginas más visitadas a nivel país, existen usuarios cuya periodicidad de visitas se asocia con la declaración del impuesto a la renta y que muestran un bajo nivel de conocimiento y experticia en el sitio, mientras que el alto porcentaje del tráfico lo generan los usuarios expertos, donde se destacan los contadores.

Es así como, el análisis del producto diseñado se enfocó en conocer la opinión de los usuarios de la herramienta, segmentándolos en personas, micro y pequeñas empresas, medianas y grandes empresas, contadores y funcionarios del mismo SII, y en los intereses institucionales de promoción de las herramientas disponibles en Internet para cada uno de estos segmentos.

Con el propósito de llevar a cabo este proyecto con la mayor prontitud, entregando beneficios al contribuyente, se ha dispuesto inicialmente para los contribuyentes, el rediseño de la página principal y un servicio personal y diferenciado, para el segmento de personas y para el de empresas, de tal forma que cuando un contribuyente ingresa su RUT y clave, se despliega una página diferenciada, que incluye información personal y los trámites actualmente disponibles en la Web del SII que le corresponden según sus características.

Esperando llegar al sitio ideal, que debiera constituirse en una Dirección Regional Virtual que cubra en lo posible la mayor cantidad de los trámites que se realizan en las Direcciones Regionales físicas y que cuente con servicios diferenciados para cada segmento de contribuyentes: Personas, Micro y Pequeñas Empresas, Medianas Empresas y Grandes Empresas.

Rediseño de la Oficina Virtual: www.sii.cl

El rediseño de la oficina Virtual del SII y su producto estrella, el servicio personal y diferenciado llamado "Mi SII", se ha desarrollado en base a herramientas tecnológicas modernas, simples de usar y que facilitan tanto el cumplimiento tributario como la ejecución de emprendimientos, con un sofisticado estándar de confiabilidad y confidencialidad. Además, cumple con las normas de usabilidad y modernización tecnológicas comprometidas por el Gobierno y el Estado chileno. La propuesta de diseño busca ser más amistosa, facilitar su uso por parte de los usuarios inexpertos y mantener las mismas prestaciones que requiere un usuario experto.

El nuevo diseño mantiene las herramientas disponibles actualmente, pero cambiando la estética del sitio, lo que mejorará su uso.

Lo principal es su sencillez, agrupando por secciones la información tributaria existente en la Web del SII, facilitando la navegación de los contribuyentes menos expertos. Ello no sólo facilita la búsqueda, sino también hace más rápidas las rutas de navegación de los usuarios que permanentemente operan con la Oficina Virtual del SII. Además, rescata los actuales menús que los contribuyentes conocen y utilizan para realizar sus declaraciones o pagos electrónicos, los que son desplegados en el borde horizontal superior, para su mejor acceso y navegación.

Entre las secciones destacan las novedades tributarias, información de Ayuda y Asistencia al contribuyente como por ejemplo: las Preguntas Frecuentes, ¿Cómo se Hace para...?, demos educativos, además de Guías paso a paso de los principales trámites y productos con que cuenta el SII para sus usuarios.

Otro de los rediseños importantes apunta a brindar un fácil acceso a los principales sitios temáticos: Portal Tributario Mipyme, Portal de Información para Inversionistas Extranjeros y Portal de Educación Tributaria. En cada uno de éstos se entrega al usuario la información y servicios preparados por el SII para tipos particulares de contribuyentes. Es el caso del Portal Tributario Mipyme, herramienta tecnológica que permite desde iniciar actividades hasta la emisión de Facturas Electrónicas sin costo para este tipo de empresas, como también realizar la inscripción en el Sistema de Tributación Simplificada, ambas apuestas de crecimiento para los pequeños y medianos empresarios del país.

TEMA 1.3 (Chile)

En cuanto a la sección "Novedades", ésta concentra toda la información de actualidad que la institución entrega a la comunidad y a los medios de comunicación. Mientras, la alternativa "Más Información" reúne todos aquellos datos e información que son relevantes para el cálculo de operaciones y el cumplimiento tributario, como por ejemplo la legislación y normativa vigentes, dirección de las oficinas del SII en el país, sitios de interés de otras instituciones, lugares de acceso público de Internet y datos claves para las operaciones habituales de cada contribuyente.

Imagen página principal en www.sii.cl:

The screenshot shows the main page of the SII online portal. At the top, there is a navigation bar with links for 'Ayuda', 'Formularios', 'Contáctenos', and 'Buscar'. Below this is a secondary navigation bar with links for 'Identificar Nuevo Contribuyente' and 'Cerrar Sesión'. The main content area is divided into several sections: 'Mi SII' with a login form for RUT and Clave; 'Novedades' with a news item about an international seminar; 'Más información' with a list of links for legislation, values, and other services; and 'Portales' with links to MIPYME, foreign investors, and education portals. The footer contains economic indices and legal terms.

"Mi SII"

La principal novedad del rediseño de la Oficina Virtual se denomina "Mi SII", cuya característica es concentrar toda la información tributaria de cada contribuyente y ponerla a su disposición, así como permitir el acceso fácilmente a todas las aplicaciones electrónicas y trámites que necesita para cumplir con sus responsabilidades tributarias.

"Mi SII" es la puerta de entrada que tiene el contribuyente para acceder a su información personal y diferenciada, mediante el acto de digitar su Rut y Clave Secreta. Esta nueva herramienta permite acceder de manera segura a cada antecedente tributario con total confidencialidad. Además, el nuevo servicio está construido de forma tal que entrega la información y herramientas de trabajo según el propio perfil del usuario consultante, sea éste persona natural o empresa.

a. Mi SII para personas naturales

En la sección llamada "Mi Información Tributaria", el contribuyente puede ver el detalle de su situación tributaria, declaraciones de impuestos realizadas, posesión de bienes raíces, autorización de documentos, entre otros.

Adicionalmente, en la sección "Mis Herramientas", el usuario encuentra lo necesario para realizar operaciones en línea con el SII. Estas opciones pueden ser el aviso de inicio de actividades, declaraciones y pagos de impuestos, consultas acerca de su situación tributaria actual, emisión de boletas de honorarios electrónicas, entre otras aplicaciones tecnológicas disponibles para las personas naturales.

Imagen "Mi SII" para personas:

The screenshot displays the 'Mi SII' web portal interface. At the top, there is a header with the SII logo and navigation links. Below the header, the user's profile information is shown, including their RUT (61957800-7), name (RUT DE PRUEBA RENTA 20), and address (SANTAGO REGION METROPOLITANA). A 'Portal de Educación Tributaria' button is visible. The main content area is divided into two sections: 'Mi Información Tributaria' and 'Mis Datos'. The 'Mis Datos' section contains a table with the following data:

Inicio de actividades	Término de giro	Teléfono	Fax
21-03-2002	NO	0	NO
Actividades económicas vigentes	Código	Categoría tributaria	Afecta IVA
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS PERSONALES N.C.P.	930990	2	SÍ
Descripción general de Actividad indicada por el contribuyente			
..			
Oficinas del SII para trámites presenciales			
ALONSO OVALLE 688, SANTIAGO			

Below the table, there is a link: 'Para modificar datos ir a Modificaciones y Avisos'. The left sidebar contains a menu with options like 'Mis Datos', 'Estado de Mis Declaraciones', 'Mis documentos autorizados', and 'Mis Herramientas'.

b. Mi SII para empresas

Al igual que para personas naturales en la sección llamada "Mi Información Tributaria", el contribuyente puede ver el detalle de su situación tributaria, declaraciones de impuestos realizadas, posesión de bienes raíces, autorización de documentos, entre otros.

En el caso de la sección "Otras Opciones", el usuario encuentra información relacionada con la legislación y normativa, datos y valores, necesaria para cumplir con las obligaciones tributarias de una empresa.

TEMA 1.3 (Chile)

Por tener las empresas que utilizar la mayor cantidad de aplicaciones tecnológicas y con el objeto de mantener el lugar de accesibilidad y la facilidad de operación de los usuarios expertos, éstas son desplegadas en la barra superior a diferencia de las personas.

Imagen "Mi SII" para empresas:

The screenshot displays the 'Mi SII' portal interface. At the top, there is a navigation bar with links for 'Ayuda', 'Formularios', 'Contáctenos', and 'Buscar'. Below this, a user identification bar shows 'Rut: 27777777 - 0' and options to 'Identificar Nuevo Contribuyente' or 'Cerrar Sesión'. A main menu contains various service categories like 'Registro de Contribuyentes', 'Impuestos Mensuales', 'Factura Electrónica', etc.

The main content area shows the user's profile information:

- Rut: 27777777-0
- Nombre/Razón Social: RUT DE PRUEBA FACTURA ELECTRONICA DR1
- Domicilio: BANDERA #580 Depto. Villa/pbl., Comuna FREIRINA, SAN PEDRO REGION ATACAMA
- Email: DESTAY@SII.CL

The 'Mis Datos' section is highlighted, showing a table of economic activities:

Fecha constitución	Inicio de actividades	Término de giro	Teléfono	Fax
99-99-9999	29-12-2005	NO	0	NO
Actividades económicas vigentes				
Actividad	Código	Categoría tributaria	Afecta IVA	
CULTIVO DE TRIGO	011111	1	SI	
FABRICACION DE PAN, PRODUCTOS DE PANADERIA Y PASTERIA	154110	1	SI	
OBRAS MENORES CONSTRUCCION (CONTRATISTAS, ALBANILES, CARPINTEROS)	454000	1	SI	

Below the table, there is a 'Descripción general de Actividad indicada por el contribuyente' field with the value 'RDDHSHFD'. The 'Oficinas del SII para trámites presenciales' are listed as 'PLAZA O'HIGGINS 2 LC. 12, VALLENAR'. A link is provided to 'Para modificar datos ir a Modificaciones y Avisos'.

4. COMENTARIOS FINALES

El SII esta abordando los desafíos del país, generados por cambios en los contribuyentes, los cuales exigen más calidad de atención y nuevos servicios, a través de un nuevo enfoque estratégico de gestión, el cual apunta, entre otras muchas cosas, a educar, informar oportunamente, asistir y facilitar el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

La Plataforma de Atención y Asistencia juega un rol fundamental en este sentido, ya que se orienta a entregar una atención de calidad que permita fomentar el cumplimiento tributario voluntario y además, asegurar la calidad de la información asociada al contribuyente.

Para esto, una de sus funciones es la educación o formación del contribuyente, donde se le indican sus obligaciones tributarias y plazos para cumplirlas, se le provee de herramientas gratuitas disponibles en Internet o bien de una atención presencial que facilita su trámite.

Obviamente, uno de los objetivos principales, es llevar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones a través de Internet, motivo por el cual la atención presencial capacita permanentemente al contribuyente en este sentido.

Un ejemplo de lo anterior, y que también muestra el impacto que se busca con este nuevo enfoque estratégico, es fomentar el uso de la Factura Electrónica entre los contribuyentes, donde la herramienta gratuita que esta disponible en el portal MIPYME, cuenta con un módulo de factura electrónica, cuya atención análoga en el ámbito presencial, es el timbraje.

El escenario de operación presencial genera un desafío en la atención virtual, sobre todo considerando que el uso de la Oficina Virtual del SII constituye un producto de gran éxito, siendo una de las páginas más visitadas y donde Chile muestra récords a nivel mundial como la Declaración del Impuesto Anual a la Renta cuyo cumplimiento, se realiza a través de Internet en un 97,74%. Además, donde se realizan trámites orientados al cumplimiento, como la emisión de Facturas Electrónicas, cuyo número de empresas emisoras aumentó en 68,4% durante el año 2008 y en un 18,1% para el caso de los contribuyentes que emiten Boletas de Honorarios Electrónicas.

En este sentido, es que se plantea el rediseño de la Oficina Virtual, llevando la experiencia a un nivel orientado según el tipo de contribuyente que la utiliza, facilitando su usabilidad y haciendo eficiente la visita del contribuyente-usuario esporádico y, a la vez, manteniendo los niveles de servicios que acostumbra tener el usuario habitual o experto.

El conjunto de estas medidas y transformaciones que se realizan en la atención y asistencia de contribuyentes, y el compromiso de contribuir en la educación cívico-tributaria de quienes serán los nuevos y futuros usuarios de nuestros servicios, facilitarán aún más el enrolamiento, cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la fiscalización de los contribuyentes, parte central del nuevo enfoque estratégico de gestión que está llevando a cabo el Servicio de Impuestos Internos de Chile.

Ahora bien, como conclusión de esta ponencia, podemos afirmar con la certeza que nos da nuestra experiencia en el Servicio de Impuestos Internos de Chile, que hoy en día el potenciamiento de los servicios a los contribuyentes debe constituir, a no dudar, un Proyecto emblemático en el Plan Maestro de las Administraciones Tributarias modernas.

TEMA 2

ESTRATEGIAS PARA PROMOVER EL CUMPLIMIENTO, EL "BENEFICIO SUBJETIVO" EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Ponencia

Tema 2

ESTRATEGIAS PARA PROMOVER EL CUMPLIMIENTO, EL "BENEFICIO SUBJETIVO" EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

José Antonio Pereira
Director General de Impuestos
(Portugal)

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Secreto fiscal.- 3. Secreto bancario.-
4. Beneficios fiscales .- 5. Pronto pago (con descuento).- 6. Pago a
plazos (sin garantía).- 7. Cuantificación de las costas procesales.-
8. Grados de la sanción fiscal.- 9. In futurum.- 10. Conclusión*

EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD TRIBUTARIA Y LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA DE LOS CONTRIBUYENTES

"La civilización es la razón de la igualdad"

CAMILO CASTELO BRANCO¹

1. INTRODUCCIÓN

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. (artículo 7.º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

La igualdad no es una isla o un oasis, sino que está relacionada con otros principios, debiendo ser encuadrada en el contexto global de los valores de la comunidad.

"La primera igualdad, es la justicia", parafraseando a Víctor Hugo, conocido escritor y poeta francés del siglo XIX. Este principio jurídico medular de la igualdad nos lleva a considerar igual lo que es igual y a tratar como diferente lo que es diferente.

¹ *Escritor portugués del siglo XIX (1825-1890).*

Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley (artículo 13.º, n.º 1 de la Constitución Portuguesa).

Con esto, nuestra Ley Fundamental no es neutra, antes erige este principio como uno de los cimientos estructurales del Estado de Derecho.

Por su parte, la orden jurídica tributaria portuguesa dio acogida a este principio fundamental del Estado de Derecho, al preceptuar que la Administración Fiscal ejerce sus atribuciones de acuerdo con el principio de la igualdad (artículo 55.º de la Ley General Tributaria).

Al conferir un tratamiento diferenciado a dos realidades distintas - el contribuyente cumplidor y el infractor -, la Administración Fiscal actuará con sentido de igualdad y con justicia. Estos dos principios son como dos líneas de un tren que nos guían pero que necesariamente andan siempre a la par. Al final del viaje, encontramos un destino: la equidad fiscal.

La equidad aplica la regla existente a una situación concreta, observando los criterios de justicia e igualdad.

Discriminar significa favorecer o perjudicar a alguien con relación a otro.

Discriminar positivamente (conducta afirmativa) significa favorecer a alguien que estaba en desventaja con el propósito de llegar a un punto de equilibrio. Con este punto de equilibrio no se busca favorecer una parte u otra, sino una sociedad igualitaria y verdaderamente justa, haciendo del cumplimiento el mejor ejemplo.

De allí que la igualdad jurídica no equivale a una igualdad natural o naturalista.

Dicho esto, el principio de igualdad entendido en el sentido negativo, es decir, en cuanto prohibición de discriminaciones, debe ser focalizado sobre todo en una perspectiva positiva, o sea en cuanto a tratamiento igual de situaciones iguales y tratamiento desigual de situaciones desiguales.

2. SECRETO FISCAL

Los dirigentes, funcionarios y agentes de la administración tributaria están obligados a guardar secreto sobre los datos recabados sobre la situación tributaria de los contribuyentes, y los elementos de naturaleza personal que obtengan en el procedimiento, principalmente los derivados del secreto profesional o cualquier otro deber de secreto legalmente regulado (artículo 64.º, n.º 1 da Ley General Tributaria).

El principio de confidencialidad subordina a los dirigentes, funcionarios y agentes tributarios, como contrapunto lógico necesario del deber de colaboración recíproco entre la Administración Fiscal y los contribuyentes (artículo 59.º, n.º 1 da Ley General Tributaria).

El legislador prevé expresamente la tutela penal del principio de confidencialidad de la relación tributaria al preceptuar que el funcionario que, sin estar debidamente autorizado, revele un secreto del que tuvo conocimiento o que le fue confiado en el ejercicio de sus funciones o por causa de ellas, con la intención de obtener para sí o para otro, un beneficio ilegítimo, o de causar perjuicio al interés público, al sistema de seguridad social o a terceros, es castigado con prisión de hasta tres años o multa de hasta 360 días (artículo 91.º, n.º 2 do RGIT).

El contribuyente sólo puede ser llevado a cumplir las obligaciones accesorias previstas en la Ley y a la prestación de las aclaraciones que la Administración Fiscal le solicite sobre su situación tributaria, así como sobre las relaciones económicas que mantenga con terceros, partiendo de la garantía sólida de que la Administración Tributaria guardará el sigilo necesario de los hechos de que tenga conocimiento.

En suma: el secreto fiscal constituye el contrapunto necesario del deber de cooperación que recae sobre el contribuyente.

Siguiendo el mismo raciocinio, la falta de colaboración no puede dejar de tener consecuencias, específicamente, el rechazo a colaborar y oponerse a la acción de la inspección tributaria, cuando dichas acciones sean ilegítimas, hacen incurrir al infractor en responsabilidad disciplinaria, cuando fuera el caso, por delitos y crímenes, en los términos de la ley (artículo 32.º, n.º 1 del Régimen Complementario de Procedimiento de Inspección Tributaria).

Estando, como se vio, los principios de colaboración y confidencialidad en conexión, la violación del primero por parte del contribuyente tiene en el cuadro legal vigente, reflejos concretos en el segundo.

Ejemplificando los casos de falta de colaboración del contribuyente que hacen cesar puntualmente el deber de sigilo, la Ley Portuguesa determina, por ejemplo:

- Divulgación de la lista de contribuyentes cuya situación tributaria no se encuentre regularizada, específicamente listas jerarquizadas en función del monto en deuda, desde que ya haya transcurrido cualquiera de los plazos legalmente previstos para la prestación de garantía o haya sido decidida su dispensa (artículo 64.º, n.º 5, línea a) de la Ley General Tributaria);
- Publicación de la venta ejecutiva, mediante edictos, anuncios y divulgación a través de Internet, constanding particularmente el nombre o firma del ejecutado (artículo 249.º, n.º 1 e 5 línea b) del CPPT);

- Citación mediante edicto del ejecutado (artículo 192.º, n.ºs 2 y 7 del CPPT), llamándolo al proceso de cobranza coactiva, cuando no es posible la citación personal;
- Embargo de bienes del deudor, mediante notificación a terceras entidades, principalmente a la entidad patronal del deudor;
- Citación de acreedores cuando de los autos conste la existencia de cualquier derecho real de garantía (artículo 240.º, n.º 3 del CPPT);
- Citación de acreedores desconocidos, del deudor (artículo 242.º, n.º 1 del CPPT).

3. SECRETO BANCARIO

A todos son reconocidos los derechos a la identidad personal, al desarrollo de la personalidad, a la capacidad civil, a la ciudadanía, al buen nombre y reputación, a la imagen, a la palabra, a la reserva de intimidad de la vida privada y familiar y a la protección legal contra cualquier forma de discriminación (artículo 26.º, n.º 1 de la Constitución Portuguesa).

Asimismo, "Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la Ley", según el n.º 1 del artículo 13º de la Constitución. De aquí se desprende que en una situación extrema en que exista un conflicto entre el interés particular del contribuyente (infractor) y el deber fundamental de pagar impuestos, prevalece naturalmente este último, debiendo ser derogado el secreto bancario como imperativo de los principios de verdad fiscal, transparencia, colaboración y sobre todo del derecho fundamental a la eficacia fiscal de que son titulares los contribuyentes cumplidores.

La Administración Tributaria tiene el poder de acceder a toda información o documento bancario sin dependencia del consentimiento del titular de los elementos protegidos:

- Cuando existan indicios de práctica de crimen en materia tributaria;
- Cuando existan hechos concretamente identificados que indiquen falta de veracidad del declarado.
- Cuando se verifique la situación prevista en la línea f) del artículo 87º o las rentas declaradas en el ISR (personas naturales) se aparten significativamente, al menos, sin razón justificada, de los patrones de renta que razonablemente puedan permitir las manifestaciones de riqueza evidenciadas por el sujeto pasivo, en los términos del artículo 89º-A.

La administración tributaria tiene, además, el poder de acceder directamente a los documentos bancarios, en las situaciones de negación de su exhibición o de autorización para su consulta:

- Cuando se trate de documentos de soporte de registros contables de los sujetos pasivos de ISR (naturales y jurídicas) que se encuentren sujetos a contabilidad organizada;
- Cuando el contribuyente goza de beneficios fiscales o de regímenes fiscales privilegiados, habiendo necesidad de controlar los respectivos presupuestos y apenas para ese efecto.

De aquí resulta que en el ordenamiento fiscal portugués rige el **principio-regla de la imposibilidad de derogación del secreto bancario**, admitiéndose apenas excepciones en caso de fuertes indicios de incumplimiento del contribuyente, es decir, de violación grave de la relación de colaboración entre aquél y la Administración Tributaria (artículo 63.º-B de la Ley General Tributaria).

La no obediencia debida a una orden o mandato legítimo regularmente comunicado y emanado del **Director General de Impuestos** en materia de **derogación del secreto bancario** es castigada como desobediencia calificada, con pena de prisión de hasta dos años o de multa de hasta 240 días (artículo 90.º del Régimen General de las Infracciones Tributarias).

El bien jurídico tutelado es el del respeto debido por la autoridad pública, colaboración y lealtad que recae sobre los contribuyentes en las relaciones con la Administración Tributaria (artículo 59.º, n.º 4 de la LGT). El legislador pretende incentivar el cumplimiento regular de las obligaciones tributarias, principalmente, las emanadas de orden o mandato legítimo en materia de derogación del secreto bancario.

El castigo se dirige a los destinatarios de la orden o mandato legítimo (ej: institución de crédito o sociedad financiera), presuponiendo la existencia de comunicación previa.

Por lo expuesto, resulta claro que el contribuyente tiene derecho al secreto bancario con tutela constitucional (artículo 26.º, n.º 1 de la Constitución).

4. BENEFICIOS FISCALES

Constituyen beneficios fiscales las exenciones, las reducciones de tasas, las deducciones a la base imponible y la recaudación, las amortizaciones y los reintegros acelerados, etc. (artículo 2.º, n.º 2 del Estatuto de los Beneficios Fiscales).

Ejemplos: exenciones relativas a bienes inmuebles (artículo 44º del Estatuto de los Beneficios Fiscales), deducciones a la recaudación, específicamente con base en obligaciones relativas a inmuebles y equipamientos nuevos de energías renovables o que consuman gas natural; hogares, gastos de educación y

formación, salud, primas de seguro (artículos 82.º ss. del Código del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Naturales), etc.

De este modo, los contribuyentes cumplidores tienen a su disposición un vasto elenco de beneficios fiscales, evidenciando el incentivo del legislador a las buenas prácticas fiscales y, por otro lado, la fiscalidad surge como un aliado estratégico con miras al incremento de determinadas líneas políticas orientadoras en el ámbito social, cultural, económico y ambiental que no podemos despreciar.

En el caso de beneficios fiscales permanentes o temporales dependientes de reconocimiento de la Administración Tributaria o acto administrativo que los concedió, cesan sus efectos cuando el sujeto pasivo haya dejado de efectuar el pago de cualquier impuesto sobre la renta, el gasto o el patrimonio y se mantenga la situación de incumplimiento artículo 14.º, n.º 5, línea a) del Estatuto de Beneficios Fiscales).

El legislador establece la **cesación de beneficios fiscales**, en el caso del impuesto periódico (ISR) el 31 de diciembre del año respecto al hecho tributario, aunque después de esa fecha, el contribuyente haya regularizado su situación tributaria (artículo 14.º, n.º 7 del Estatuto de los Beneficios Fiscales).

Esta normativa tiene un alcance pedagógico, incentivando el pago voluntario a tiempo de los tributos.

Con miras a la concretización del propósito del legislador, en septiembre de 2007 entró en implementación el Sistema Informático de Control de Beneficios Fiscales (SICBEF), en el componente de control del goce de beneficios fiscales por los sujetos pasivos de ISR (personas naturales y jurídicas) y del IMI (Impuesto Municipal sobre Inmuebles) con deudas fiscales.

5. PRONTO PAGO (CON DESCUENTO)

En las transmisiones gratuitas, si el **Impuesto de Sello** fuera **pagado en su totalidad** hasta el fin del segundo mes siguiente al de la notificación, habrá lugar a un **descuento de 0,5%** al mes, calculado sobre la suma de cada una de las prestaciones en que el impuesto tuviese que ser dividido, en los términos del número siguiente, con exclusión de la primera (artículo 45.º, n.º 2 del Código del Impuesto de Sello).

De este modo, se discrimina positivamente el contribuyente que paga expedito el impuesto con relación de aquél que paga el impuesto de sello a plazo, incentivándose el cumplimiento puntual y rápido de la obligación tributaria.

El impuesto, cuando es superior a • 1000, es dividido en prestaciones iguales, con un máximo de 10 y un mínimo de • 200 por prestación, adicionando a la primera las fracciones resultantes del redondeo de todas ellas, así como los intereses compensatorios y el IMT (Impuesto Municipal sobre Transmisiones de Inmuebles) que hubiese que liquidar en el proceso, venciéndose la primera en el segundo mes siguiente al de la notificación y cada una de las restantes seis meses después del vencimiento de la anterior (artículo 45.º, n.º 3 del Código del Impuesto de Sello).

6. PAGO A PLAZOS (SIN GARANTÍA)

El Decreto-Ley n.º 492/88, de 30 de diciembre disciplina la cobranza y los reembolsos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (IRN) y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas (IRJ).

El Decreto-Ley n.º 150/2006, de 2 de agosto vino a adicionar a aquel título el artículo 34º-A, el cual en su n.º 1 preceptúa que "Las deudas de impuesto sobre la renta de las personas naturales y del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas de valor inferior, respectivamente, a (euro) 2500 y (euro) 5000 **pueden ser pagadas en prestaciones antes de la instauración del proceso ejecutivo, con exención de garantía**, desde que el requeriente no sea deudor de cualquiera de los tributos administrados por la DGCI, en los términos del presente artículo".

Sin embargo, una vez instaurado el proceso de ejecución fiscal, el deudor (ejecutado) es citado para presentar, si así lo quiere, oposición judicial a la ejecución fiscal o requerir el pago en prestaciones (artículo 196º, n.º 1 del Código de Procedimiento y de Proceso Tributario) y la donación en pago.

La Administración Tributaria no puede conceder moratorias en el pago de las obligaciones tributarias, salvo en los casos expresamente previstos en la Ley (artículo 36.º, n.º 3 de la Ley General Tributaria).

El crédito tributario es indisponible, sólo pudiéndose fijar condiciones para su reducción o extinción con respecto al principio de igualdad y de legalidad tributaria (artículo 30.º, n.º 2 de la Ley General Tributaria).

En caso de que no se encuentre ya constituida garantía, con el pedido deberá el ejecutado ofrecer **garantía** idónea, la cual consistirá en garantía bancaria, caución, seguro-caución o cualquier medio susceptible de asegurar los créditos del ejecutante (artículo 199.º, n.º 1 del Código de Procedimiento y de Proceso Tributario).

La suspensión de la ejecución en virtud del pago en prestaciones depende de la prestación de garantía idónea en los términos de las Leyes tributarias (artículo 52.º, n.º 2 de la Ley General Tributaria).

De este modo, el legislador diferencia positivamente el contribuyente que requiere el pago en prestaciones antes de la instauración del proceso de ejecución fiscal (cobranza coactiva) de aquél que lo hace apenas en el momento posterior.

7. CUANTIFICACIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES

Las costas comprenden la tasa de justicia y las obligaciones (artículo 14, n.º 1, línea b) del Reglamento de Costas de los Procesos Tributarios).

La tasa de justicia en el proceso de ejecución es reducida a un cuarto, cuando el pago se efectúa antes de la citación personal o por edicto (artículo 14 n.º 1, línea b) del Reglamento de Costas de los Procesos Tributarios).

La tasa de justicia es reducida a la mitad en el proceso de ejecución, cuando el pago se efectúa después de la citación personal y dentro del plazo para la oposición (artículo 14 n.º 2, línea b) del Reglamento de Costas de los Procesos Tributarios).

Una vez expirado este plazo, el ejecutado paga **la tasa de justicia en su totalidad**.

La responsabilidad tributaria por deudas de otros es, salvo determinación en contrario, apenas subsidiaria (artículo 22, n.º 3 de la Ley General Tributaria).

El responsable subsidiario (ej.: cuerpos sociales de personas jurídicas) queda **exento de intereses de mora y de costas** si, citado para cumplir la deuda tributaria principal, efectúa el respectivo pago en el plazo de oposición (artículo 23.º, n.º 5 de la Ley General Tributaria).

De este modo, el legislador grava menos a aquel contribuyente que regulariza la situación tributaria con mayor celeridad, evitando la práctica por la Administración Tributaria de actos coactivos potencialmente más gravosos para el contribuyente y con mayor costo para la Administración (ej.: embargos, ventas ejecutivas, etc.)

8. GRADOS DE LA SANCIÓN FISCAL

El contribuyente que comete una infracción punible como contra-ordenación puede beneficiarse del **derecho de reducción de las multas** en un 25%, 50% o 75% del montante mínimo legal, conforme el pedido del agente sea presentado en los 30 días posteriores al de la práctica de la infracción, o incluso después de aquel

plazo sin que haya sido levantado auto de noticia o si lo hace al término del procedimiento de inspección tributaria (artículo 29.º del Régimen General de Infracciones Tributarias).

Una vez instaurado el proceso de infracción, el contribuyente ya no tiene derecho de reducción de multas, pero si efectúa el pago de la multa en el plazo de 10 días contados a partir de la notificación para defensa, se beneficia de la modalidad de **pago anticipado**, esto es, paga apenas la multa de valor igual al monto mínimo legal previsto para la infracción en causa y las costas procesales serán reducidas a la mitad (artículo 75.º, n.º 1 del Régimen General de Infracciones Tributarias).

En caso de que el acusado no proceda, en el plazo legal o en el plazo que sea fijado, a la regularización de la situación tributaria, pierde el derecho a la reducción previsto en el n.º 1 y el proceso de infracción prosigue para fijación de la multa y cobranza de la diferencia (artículo 75.º, n.º 3 del Régimen General de Infracciones Tributarias).

Una vez fijada la multa por la Administración Fiscal, el contribuyente ya no se beneficia del derecho de reducción de multas o de pago anticipado, pero puede beneficiarse del **pago voluntario**, o sea, si paga la multa fijada en el plazo de 15 días contados a partir de la notificación subsiguiente, opera una reducción del 75% del monto fijado, no pudiendo la multa a pagar, sin embargo, ser inferior al monto mínimo respectivo, y sin perjuicio de las costas procesales (artículo 78.º, n.º 1 del Régimen General de Infracciones Tributarias).

Si el acusado, hasta la decisión, no regulariza la situación tributaria, pierde el derecho a la reducción a que se refiere el n.º 1 y el proceso prosigue para cobranza de la parte de la multa reducida (artículo 78.º, n.º 4 del Régimen General de Infracciones Tributarias).

El legislador castiga la no entrega dolosa de prestación tributaria superior a • 7.500, deducida en los términos de la Ley, y a la que se estaba legalmente obligado a entregar, con pena de prisión de hasta tres años o multa de hasta 360 días (artículo 105.º, n.º 1 del Régimen General de Infracciones Tributarias).

Tratándose de la no entrega de un monto de impuesto superior a • 50.000, la pena es la de prisión de uno a cinco años y de multa de 240 a 1200 días para las personas jurídicas (artículo 105.º, n.º 5 del Régimen General de Infracciones Tributarias).

Sin embargo, la Ley distingue positivamente a los contribuyentes que aún así no oculten los hechos tributarios a la Administración Fiscal ("verdad material"), habiendo cumplido puntualmente la obligación de declaración. Con base en este presupuesto, la línea b) del n.º 4 del artículo 105º del Régimen General de Infracciones Tributarias confiere una oportunidad para esos contribuyentes que

eviten la instauración del proceso de indagación criminal fiscal, en caso de que entreguen el tributo en falta, los intereses que se muestren debidos, y paguen la multa aplicable (artículo 114.º, n.º 1 del Régimen General de Infracciones Tributarias).

Con relación a los contribuyentes que además de no haber entregado el impuesto, ni siquiera presenten las correspondientes declaraciones, el principio de legalidad impone la instauración del proceso de indagación criminal fiscal, existiendo la posibilidad de que la conducta sea castigada desde que hayan transcurrido más de 90 días sobre el término del plazo legal de entrega de la prestación (artículo 105.º, n.º 4, línea a) del Régimen General de Infracciones Tributarias).

De cara al régimen legal vigente en materia de delito tributario, resulta claro que el legislador valoriza positivamente al contribuyente que colabora con la Administración Fiscal en la reposición de la verdad material y en la regularización de la situación tributaria subyacente a los hechos ilícitos.

9. IN FUTURUM

He aquí que somos tentados a entrar en la era del futuro.

Un ilustre pensador portugués del siglo XX, Agostinho Da Silva, cuando le preguntaban sobre qué pensar del futuro, decía en su fluido lenguaje "Para que suceda lo que veo en el futuro, no preciso convencer a nadie de nada, vendrá, quieran o no quieran quererlo, dado que ya existe".

La Administración Tributaria Portuguesa ha realizado esfuerzos persistentes en el combate al fraude y evasión fiscal como medio para instaurar una mayor equidad fiscal entre los ciudadanos y las empresas.

A pesar de eso, sin ceder en ese objetivo permanente y absolutamente esencial de nuestra organización, nos queda la percepción de que existe todavía un largo camino que recorrer en la diferenciación positiva que se impone sobre todo del lado de los contribuyentes que cumplen con puntualidad y eficacia sus obligaciones fiscales, funcionando la conducta de éstos como modelo pedagógico y cívico a perseguir por los infractores, y que incumbe a la Administración Fiscal consolidar y valorizar.

En ese ámbito, la Administración Fiscal Portuguesa está empeñada en apoyar e incentivar el cumplimiento de las obligaciones, yendo al encuentro de los propios contribuyentes, proporcionando de este modo un amplio conjunto de servicios de apoyo al cumplimiento voluntario, estableciendo de esta forma una relación preferentemente amigable con los ciudadanos y las empresas.

La comunicación con los contribuyentes no se limita al contacto con aquéllos que persisten en el no cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En ese sentido, la administración fiscal portuguesa está por iniciar la implementación de un ambicioso Plan Estratégico para la Calidad al Servicio del Contribuyente, destinado a promover una interacción mutua y permanente incluso en el transcurso del plazo del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, con beneficios manifiestos de simplicidad, eficiencia, competitividad, celeridad y transparencia para ambos: contribuyentes y Administración.

Uno de los objetivos pasa por **multiplicar los canales de comunicación**, expandiendo los canales de comunicación con los contribuyentes y desarrollando la utilización del Internet y del teléfono, a la par de la atención presencial.

En ese ámbito, se prevé la implementación de **mensajes vía SMS**, así como de nuevas funcionalidades en el **Internet**, principalmente una **agenda personalizada** conteniendo avisos del término de los plazos voluntarios, información de modificaciones legislativas, gestión de envío de mensajes mail, etc.

Reconociendo las ventajas de las tecnologías de la información y de la comunicación en la modernización de la Administración, la implementación sobre todo de un **Servicio de Finanzas Electrónico - Site de Finanzas-** permitirá la promoción del Internet como interfase relacional privilegiada entre los contribuyentes y la Administración, teniendo por objetivo alcanzar un nivel de contactos por vía electrónica superior a 80% y concibiendo el site de la Dirección General de Impuestos en el Internet para los contribuyentes que tradicionalmente no lo utilizan.

De este modo, los contribuyentes van a poder efectuar mediante el Internet, muchas de las interacciones que actualmente realizan en los servicios.

Por otro lado, la Administración Fiscal va a poder desarrollar funcionalidades de interacción e interoperabilidad con otros organismos públicos (ej. Tribunales, Ministerio Público, Oficinas de Registro, etc.), además de entidades privadas, en la gestión de tráfico de pedidos de información y respectivas respuestas, liberando de esas tareas a los actuales recursos de los Servicios Centrales, Regionales y Locales de la Dirección General de Impuestos que le son afectos.

Otro de los importantes objetivos a implementar reside en la **desmaterialización de los procesos y de las comunicaciones**, particularmente el documento electrónico, la notificación y la citación electrónica, así como los procesos internos de la Administración, dando acogida a las recientes disposiciones legales entre tanto aprobadas.

La administración fiscal portuguesa ha tenido un crecimiento constante de las interacciones electrónicas con los contribuyentes y el uso del Internet como interfase relacional privilegiada con los contribuyentes. Actualmente, cerca del 75% de los contribuyentes individuales entregan su declaración de renta vía Internet y a nivel del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Jurídicas y del IVA, la utilización de la vía electrónica alcanza ya el 100% de los contribuyentes.

El Plan para la Calidad en el Servicio al Contribuyente tiene por objetivo conquistar ahora para la utilización del Internet a los contribuyentes que tradicionalmente no lo usan. Para eso, está en fase de implementación un nuevo site, más intuitivo y amigable.

La disponibilización de servicios en el Internet va a posibilitar, principalmente:

- El cumplimiento de todas las obligaciones fiscales;
- La recepción y la consulta permanente de las comunicaciones dirigidas por la Administración Fiscal, siendo las mismas en soporte de papel o por vía electrónica;
- La entrega de todos los tipos de requerimientos y peticiones;
- La desmaterialización de las comunicaciones de información de y para los contribuyentes;
- La disponibilización progresiva de los sistemas para ser operados en régimen self service por los contribuyentes;
- La disponibilización de un buzón de correo electrónico para consulta de mensajes emitidos por la Administración Fiscal;
- La disponibilización de un servicio de FAQ (Frequently Asked Questions) para uso de los contribuyentes y de una base de datos de conocimientos para servir de soporte a los servicios de finanzas, al centro de atención telefónico (y de respuestas por vía electrónica) y para permitir acceso a los contribuyentes a través de vía electrónica a información, para resolución de la mayor parte de sus dudas sobre legislación fiscal, sin necesidad de presentar una petición a los servicios de la administración fiscal;
- Programas de apoyo en materia de interpretación legislativa, principalmente en e-learning que los contribuyentes pueden frecuentar, muchos de los cuales les serán específicamente dirigidos;
- El site tendrá disponible, además de toda la información legal, doctrinaria y jurisprudencial relevante, todas las informaciones vinculantes.

En este ámbito estarán disponibles **kioscos electrónicos** asistidos por funcionarios de la Administración Fiscal.

En la Administración Tributaria, actualmente un número muy significativo de intervenciones correctivas, en los procedimientos de inspección, de reclamación graciosa, de recurso jerárquico, de cobranza coactiva de deudas y de aplicación de multas, tienen en su génesis un conocimiento deficiente por parte de los contribuyentes de sus obligaciones fiscales y de su modus faciendi.

La ignorancia o mala interpretación de la Ley no justifica la falta de su cumplimiento ni exime a las personas de las sanciones en ella establecidas (artículo 6.º do Código Civil).

Sin embargo, la **colaboración de la administración tributaria con los contribuyentes** comprende, particularmente, la información pública, regular y sistemática sobre sus derechos y obligaciones, así como el esclarecimiento regular y a tiempo de las fundadas dudas sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias (artículo 59.º, n.º 3, líneas a) e f) de la Ley General Tributaria).

La Administración Fiscal también se ha empeñado en una mejora sustancial en la calidad y la eficiencia procesal en las respuestas a solicitudes de los contribuyentes (ej. reclamaciones gratuitas, revisiones oficiosas, recursos jerárquicos, etc.) y va a continuar haciéndolo en el futuro.

La implementación del Plan para la Calidad del Servicio al Contribuyente permitirá que hacia el final del próximo año se concluya la eliminación de todos los procesos internos pendientes, de forma que, a partir de ahora, todas las peticiones de los contribuyentes sean respondidas en el plazo patrón de un mes y nunca superior a tres meses.

10. CONCLUSIÓN

Comenzamos con un notable escritor portugués del siglo XIX, Camilo Castelo Branco y vamos a acabar con un no menos distinguido prosista portugués del siglo XVII, el Padre Antonio Vieira², cuya vida transcurrió justamente entre dos continentes: Europa y América, y que defendió con brillo y previsión el Principio de Igualdad Fiscal, dejándonos una preciosa y siempre actual enseñanza, la cual pasamos a citar:

"El mayor yugo de un reino, la más pesada carga de una república, son los inmoderados tributos. Si queremos que sean leves, si queremos que sean suaves, que se repartan entre todos. No hay tributo más pesado que el de la muerte, y sin embargo todos lo pagan, y nadie se queja; porque es tributo de todos"

Lisboa, 14 de febrero de 1642

² *Escritor y orador portugués del siglo XVII (1608-1697).*

Caso práctico

Tema 2.1

CRITERIOS DE ORIENTACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN CON BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

Marian Bette

Departamento de Asuntos Internacionales
Administración Tributaria y Aduanera
(Países Bajos)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Contenido.- 3. La estrategia en resumen: cumplir e influenciar en el comportamiento del contribuyente.- 3.1 Introducción.- 3.2. Inicio de la gestión de riesgo.- 3.3. Las estrategias de cumplimiento consideradas de nuevo.- 4. Comportamiento del contribuyente.- 4.1. Motivos.- 4.2. Regulaciones.- 4.3. La aplicación de indicadores de comportamiento.- 5. Hacer elecciones equilibradas.- 5.1. Enfoque variado.- 5.2. Segmentación.- 5.3. Pasos para hacer una elección equilibrada.- 5.4. Aplicación visible.- 5.5. Colaboración.- 5.6. Enfoque temático.- 6. Influir en el comportamiento del contribuyente: Vigilancia horizontal y comunicación.- 6.1. Una retrospectiva breve.- 6.2. Los elementos más importantes de la vigilancia horizontal.- 6.3. Empresas muy grandes.- 6.3.1. Convenios reguladores del cumplimiento.- 6.3.2. 'Tax control framework'.- 6.4. Empresas medianas.- 6.5. Pequeñas y medianas empresas.- 6.5.1. Organizaciones sectoriales.- 6.5.2. Software administrativo.- 6.5.3. Asesores fiscales.- 6.6. Comunicación.- 7. Medir los efectos.- 7.1. Del output (producción) al resultado.- 7.2. Medir los Efectos.- 7.3. Medir las prestaciones a nivel nacional.- 8. Inteligencia.- 9. Organización.- 9.1. Unir pericia y coordinación central.- 9.2. La formación del personal.- 9.3. Desarrollar e implementar nuevos instrumentos.-

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de Hacienda está dirigida a mantener y reforzar la disposición de los ciudadanos y empresas a cumplir con sus obligaciones fiscales. Esta gestión se refleja también en el permanente mensaje de Hacienda: 'Hacienda ejecuta la legislación y la normativa que le ha sido encomendada de manera tan eficaz y

eficiente como le es posible. En sus actuaciones se esfuerza en mantener la seguridad jurídica e igualdad ante la ley. La prestación de servicios y tratar con respeto a los ciudadanos y empresas es inherente a sus actuaciones." Este cometido es de aplicación para todas las diferentes funciones de Hacienda, entre ellas la recaudación, el control y cobro de los impuestos estatales, de las cuotas de de la seguridad social y de las cotizaciones de los seguros de los trabajadores. Igualmente Hacienda es responsable de la adjudicación de los pluses que dependen de los importes de los ingresos. Finalmente Hacienda se encarga de la vigilancia de la importación, exportación y tránsito de productos y del cumplimiento de las leyes relacionadas a la economía, la salud pública, el medioambiente y la seguridad, ordenación económica e integridad financiera.

2. CONTENIDO

En esta presentación se esboza una imagen de la estrategia de cumplimiento de Hacienda, la cual se dirige especialmente a las empresas. Después de una breve descripción de esta estrategia (capítulo 3) se entra más detalladamente en el enfoque de la misma, el comportamiento del contribuyente (capítulo 4). El capítulo 5 trata los factores que definen la estrategia y se entra más detalladamente en la manera en la cual se llevan a cabo las opciones. Los nuevos instrumentos para ejercer influencia en el comportamiento del contribuyente están descritos en el capítulo 6. El capítulo 7 trata sobre la medición de los efectos de los instrumentos que se aplican dentro del marco de la gestión de la aplicación. El uso de inteligencia juega un papel importante, por lo tanto se dedica un capítulo aparte a este asunto, igualmente se profundiza en el conocimiento sobre el comportamiento del contribuyente individual (capítulo 8). La presentación termina con una breve explicación sobre los aspectos de la organización (capítulo 9). En la presentación hay abundantes ejemplos de la buena práctica.

3. LA ESTRATEGIA EN RESUMEN: CUMPLIR E INFLUENCIAR EN EL COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE

3.1 Introducción

El trabajo de Hacienda gira en torno al cumplimiento. Se habla de cumplimiento cuando los ciudadanos y empresas facilitan los hechos relevantes correctamente, a su debido tiempo y completos y cuando pagan el importe correcto y a su debido tiempo. Hacienda lleva a cabo su trabajo en un ambiente de cambio constante, en el cual la sociedad exige una reducción de las cargas administrativas, más accesibilidad a Hacienda y una aplicación eficaz de la legislación. Hacienda ha enfocado su estrategia de cumplimiento a dichas esperanzas y desarrollo en la sociedad.

3.2 Inicio de la Gestión de Riesgo

Durante los últimos 10 á 15 años la estrategia de cumplimiento de Hacienda estaba basada en riesgos y se basaba en las declaraciones de impuestos presentadas. Esto significaba que las declaraciones eran controladas y que Hacienda intervenía posteriormente en caso de incumplimiento. Una de las teorías en las cuales se basaba este enfoque, era que 'las correcciones posteriores influían en el comportamiento del contribuyente de manera positiva'. En un enfoque basado en riesgos dichas declaraciones de impuestos se controlan aquellas que se consideran como las más arriesgadas. También se reúnen y se archivan muchos datos sobre empresas individuales. Teniendo en cuenta la enorme cantidad de empresas (1,2 millones de pequeñas empresas) es imposible tratar cada uno de los riesgos. Dejando aparte los cambios en la sociedad y requerir una aplicación eficaz de la investigación de fraude en el segmento de la pequeña y mediana empresa ha demostrado que el enfoque basado en riesgos no tiene mucha influencia en el comportamiento del contribuyente.

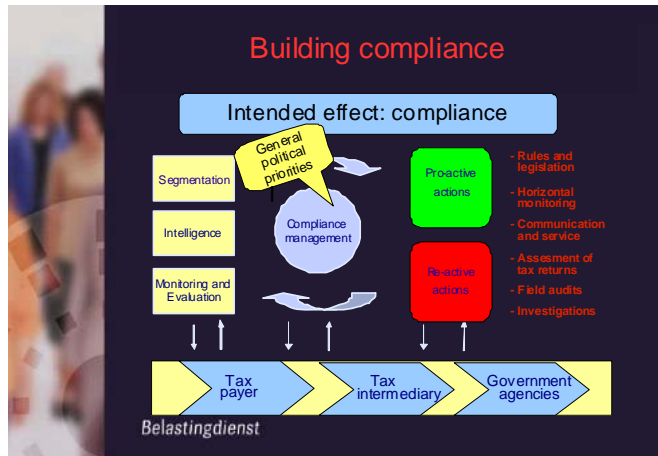
3.3 Las Estrategias de Cumplimiento Consideradas de Nuevo

En base a las experiencias en el terreno de la gestión de riesgo, los cambios en la sociedad, el conocimiento de las ciencias de conducta en el planteamiento de aplicación, Hacienda empezó en el 2005 a adaptar su estrategia de cumplimiento. Actualmente los términos clave son:

- de represión a prevención
- confianza mutua, comprensión y transparencia
- responsabilidad compartida
- trabajar en la actualidad
- seguridad de antemano
- evitar doble trabajo
- enfoque temático
- colaboración con otros organismos
- visibilidad
- conseguir resultados en vez de dirigirse puramente a una orientación de producción.

Para conseguir dichos objetivos, Hacienda ha ampliado las formas verticales más tradicionales de aplicación con nuevos instrumentos. La vigilancia horizontal y la comunicación son ejemplos de nuevos instrumentos. Estos nuevos instrumentos están dirigidos a influenciar en el comportamiento del contribuyente: proactivo en vez de reactivo.

La gestión de cumplimiento gira entorno a tomar decisiones con respecto a la pregunta qué instrumentos y actividades deben ser aplicados, de que manera, cuando y con respecto a quien para que el cumplimiento influya en el terreno de los impuestos de manera favorable.

Ilustración 1: desarrollar cumplimiento**4. COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE****4.1 Motivos**

La pregunta de porque la gente se atiene o no a la legislación fiscal es una pregunta importante para Hacienda. Las razones o los motivos del comportamiento en que se basan los contribuyentes pueden servir como punto de partida para las actividades en el terreno del cumplimiento. Por lo tanto tener nociones del comportamiento de los contribuyentes en el terreno del cumplimiento es esencial para Hacienda. La literatura científica alude diferentes motivos y circunstancias para cumplir o no en el terreno de los impuestos. Los modelos económicos o instrumentales con respecto al comportamiento de declarar sostienen que la gente hace una consideración entre las ventajas (que se esperan) de la evasión fiscal y los riesgos (supuestos) para ser pillada y penalizada. Resulta que muchas Haciendas, basándose en estos modelos económicos, desarrollan una gestión para fomentar el cumplimiento y para reducir la evasión fiscal. No obstante, los modelos económicos no pueden aclarar porque el nivel existente de cumplimiento es tan alto. Hay otros factores a tomar en cuenta. Las investigaciones han demostrado que tener la posibilidad y ocasión para el incumplimiento es importante. Aparte de esto, las normas personales y sociales ya se reconocen desde hace mucho como factores determinantes para la aplicación; la gente no se deja guiar solamente por intereses propios y su comportamiento se basa no solamente en un análisis de gastos - beneficios. Al contrario, las convicciones personales como se debe o no comportarse y las esperadas reacciones de su entorno social sobre ello, son importantes motivos para el cumplimiento o no. Las investigaciones han demostrado que un acercamiento puramente represivo mediante correcciones y sanciones no influye perdurablemente en el comportamiento del contribuyente.

Buena práctica

En los Países Bajos se ha hecho un estudio de los efectos de publicidad. Los contribuyentes tenían la oportunidad de informar a Hacienda a propia iniciativa que tenían una cuenta bancaria extranjera la cual no habían mencionado en su declaración en el pasado. A cambio de dicha información no se les iba a imponer multas - aunque tenían que pagar los impuestos adeudados con intereses y con efecto retroactivo de doce años. La posibilidad de facilitar datos a propia iniciativa ya existía pero fue publicado con anterioridad a través de artículos en la prensa. Estos comunicados de prensa fueron redactados cuidadosamente; algunas frases apelaban a las normas innatas (personalmente relevantes) o sociales (con énfasis en las normas y comportamiento de otros), otras apuntaban la facilidad con la cual se podría informar a propia iniciativa (a través de un formulario en internet), y otras indicaban las consecuencias de incumplimiento (elemento represivo). A continuación se controló cuantos contribuyentes habían facilitado datos a propia iniciativa y dicha cantidad fue relacionada con las frases de los comunicados de prensa. Resultó que especialmente las noticias que apelaban a las normas innatas y sociales tuvieron efecto. Igualmente resultó importante la comodidad con la cual se podía facilitar datos. El elemento represivo resultó ser el menos eficaz. Actualmente esta información es la norma para los comunicados de prensa en casos semejantes.

4.2 Regulaciones

La Administración misma crea condiciones importantes para el cumplimiento regulando el comportamiento. Hay muchas regulaciones social-económicas susceptibles de infracción debido a su índole instrumental, complejidad y variabilidad. Si se experimenta una regulación como irracional o arbitraria, podría ser un motivo de incumplimiento. Además, las normas de regulación que no sean claras, una abundancia de regulaciones o las regulaciones las cuales podrían ser interpretadas de diferentes maneras, pueden estimular a la gente a buscar y utilizar las lagunas en Ley. En tal sentido, una regulación misma puede ser motivo para que sea infringida.

Buena práctica

Hacienda somete a prueba de antemano las leyes y regulaciones propuestas en los aspectos de simplicidad y viabilidad. Este es un procedimiento estándar y los resultados pueden resultar en una modificación de las propuestas. Así se evita que las regulaciones no sean cumplidas por ser demasiadas complejas.

La complejidad de regulaciones y procesos son asuntos importantes para las Haciendas. Hacienda ha compuesto un programa para reducir las complejidades. Dentro del marco de este programa se investiga, entre otros, las posibilidades de simplificar las regulaciones de impuestos; esto hace posible el cumplimiento y

reduce las cargas administrativas para los contribuyentes. Las modificaciones radicales en la legislación son discutidas de antemano con las organizaciones de los contribuyentes, organizaciones empresariales y organizaciones de asesores fiscales.

4.3 La Aplicación de Indicadores de Comportamiento

En la estrategia de Hacienda se aplica de manera práctica los criterios de ciencias de comportamiento. Los indicadores de comportamiento, tales como motivación, patrimonio y oportunidad juegan un papel importante en la manera en la cual Hacienda toma decisiones equilibradas.

5. HACER ELECCIONES EQUILIBRADAS

5.1 Enfoque Variado

Hacienda se encamina a mejorar el cumplimiento. Quiere ampliar el efecto de su actuación y reducir, al mismo tiempo, las cargas administrativas relacionadas a la aplicación. La tarea más importante para los próximos años es hacer más selectivo la aplicación e investigar donde Hacienda puede compartir su responsabilidad con los contribuyentes. La base de actuación de Hacienda es la confianza y consecuentemente se enfrenta a los contribuyentes de la manera más abierta posible. En los casos en los cuales resulta que la confianza es infundada, se puede elegir un enfoque más represivo y más eficaz la actuación de Hacienda. Mediante un enfoque más variado, Hacienda puede mantener el nivel de cumplimiento en un nivel aceptable entre sus cada vez más, y muy dinámicos, clientes.

Para dar este enfoque las elecciones hay que pensarlas y se deberá sopesar el efecto del pretendido cumplimiento con los necesarios instrumentos de aplicación entre sí.

5.2 Segmentación

Para poder estar en condiciones de poder elegir equilibradamente en el terreno de la aplicación se necesita segmentación. La segmentación es repartir la cantidad total de contribuyentes en grupos con características compartidas tales como intereses financieros, complejidad de problemática fiscal, volumen, etc. Hacienda diferencia cuatro segmentos: Particulares, mediana y pequeña empresas, empresas medianas y empresas muy grandes.

En el segmento de las empresas muy grandes, que consta de aproximadamente 2.000, en general operando internacionalmente, y considerando la clase de la problemática fiscal y el tamaño de los intereses, es necesario dar un enfoque

'hecho a medida'. El segmento de las empresas medianas consta de aproximadamente 12.000 empresas, para las cuales el enfoque es orientado al cliente individual. Un enfoque así no es eficaz para el segmento de las pequeñas y medianas empresas, que crece fuertemente (1,2 millones de empresas). En este segmento se deberá realizar una segmentación más detallada. En la estrategia de cumplimiento que se usa, se tiene en cuenta las características específicas del referente 'sub-segmento' y los efectos deseados de una estrategia de aplicación. En el apartado 5.3 se da un resumen de los pasos que se deben seguir.

5.3 Pasos para Hacer una Elección Equilibrada

En aquellos casos donde el cumplimiento corre un peligro o necesita mejorar, se deberá hacer una elección. Tan pronto como se haya determinado un riesgo de incumplimiento, se debe juzgar y tener en cuenta tal riesgo y se debe elegir una estrategia. Es importante darse cuenta que la estrategia de Hacienda es mejorar el cumplimiento; actualmente se aplica un enfoque dirigido a influir en el comportamiento del contribuyente. Esto significa que hay que hacer elecciones equilibradas. Recientemente Hacienda ha desarrollado un plan de pasos para hacer dichas elecciones. Este enfoque está basado en las experiencias para la gestión de las declaraciones de impuestos con riesgos pero se ha añadido unos cuantos nuevos elementos:

- análisis de los efectos pretendidos de la estrategia de aplicación
- determinar los motivos y aspectos de comportamiento de incumplimiento
- segmentación basándose en los motivos y aspectos del comportamiento
- la aplicación de tanto instrumentos preventivos como reactivos del cumplimiento.

Este plan de pasos es de aplicación tanto para asuntos tratados a nivel nacional como igualmente para asuntos que se investigan en las oficinas regionales de Hacienda.

1. La primera orientación

A Hacienda (tanto a nivel nacional como igualmente a nivel de regiones fiscales) se le llama la atención sobre posibles riesgos procedentes de diferentes fuentes. Se señala la posibilidad de no o no cumplir totalmente con las obligaciones fiscales (declaración, presentación, pago y comentario). Una vez identificado un riesgo es importante entrar en unas cuantas consideraciones:

- ¿De qué regulaciones de impuestos se trata?
- ¿Se trata de un grupo específico de contribuyentes (segmento)?
- ¿Se trata de objetos o acontecimientos de impuestos específicos?

En este paso se describe el riesgo de incumplimiento, incluyendo los aspectos jurídicos y el segmento de contribuyentes correspondientes.

Buena práctica

Hacienda controla las propuestas de leyes sobre unos cuantos aspectos tales como la facilidad con la cual los contribuyentes pueden cumplir con las (nuevas) regulaciones; después se pueden incluir modificaciones en el concepto.

2. Análisis

El segundo paso es un análisis más amplio. En este paso se analiza el volumen e intensidad del incumplimiento y se investiga la seriedad. Igualmente se determinan las prioridades. De este paso se toma la decisión de ir adelante o no con respecto al desarrollo de una estrategia de cumplimiento.

3. Resultado

El pretendido resultado general es el cumplimiento y en el tercer paso es importante una determinación exacta del resultado deseado de la estrategia de aplicación. El resultado de este paso es una descripción de la mejora pretendida con respecto a los campos indicados a continuación, con los cuales el contribuyente tiene que cumplir:

- a. Declaración
- b. Presentación
- c. Pago
- d. Redacción del informe

En esta fase es importante tener en cuenta que la medición de resultados (el efecto sobre el comportamiento de los contribuyentes) no es siempre simple o unívoco. La medición de la producción es más concreta: se trata de cifras: la cantidad de investigaciones de libros o el importe de los impuestos cobrados. Para estar en condiciones de poder medir resultados, se debe medir las modificaciones de comportamientos y esto es complicado; las mismas no pueden ser, sin más, adjudicadas a un solo motivo u instrumento.

4. Análisis de los Motivos de Incumplimiento

En este paso se investiga los posibles motivos del incumplimiento. ¿Por qué los contribuyentes no cumplen con las regulaciones? En esta fase se investiga ampliamente los tres factores, los cuales son de importancia al respecto (motivación, patrimonio y oportunidad), y la coherencia entre estos tres factores. Los factores determinantes son el conocimiento y motivación del contribuyente pero también la manera en la cual se experimenta la estrategia de aplicación de Hacienda. Este paso da como resultado una lista de causas.

5. Grupo de Contribuyentes

Este paso está dirigido a aquellos de los cuales se trata; el contribuyente o grupo de contribuyentes que no cumplen con las regulaciones. Si se trata de un grupo de contribuyentes el análisis se dirige a determinar los motivos del comportamiento de este segmento y las posibles diferencias dentro de este grupo. Este paso da como resultado una lista de segmentos principales de los contribuyentes, su comportamiento de cumplir o no y las causas de este comportamiento.

6. Instrumentos de Aplicación

Hacienda dispone de toda una serie de posibilidades de instrumentos de aplicación. Hacienda no solamente dispone de instrumentos preventivos, tales como juzgar la legislación y regulación, comunicación, prestación de servicios y visitas a empresas, sino igualmente de instrumentos represivos, tales como investigaciones de libros, investigaciones de fraudes, multas administrativas, etc. Relativamente nuevos en la serie de instrumentos son aquellos instrumentos de vigilancia horizontal, la aplicación de comunicación y la colaboración con otras instancias de aplicación. Estos instrumentos están dirigidos a evitar de antemano el incumplimiento e influir en el comportamiento del contribuyente. Los instrumentos represivos no siempre son las medidas más adecuadas para conseguir un cambio duradero del comportamiento. En aquellos casos en los cuales los contribuyentes no cumplen con sus compromisos por ignorancia, los instrumentos tales como comunicación y prestación de servicios, por ejemplo visitando a empresas recién constituidas, surten probablemente más efectos.

7. Planificación

8. Ejecución de la Estrategia

9. Evaluación

Esta fase va dirigida a una de los aspectos más complicados de la estrategia de aplicación. Se trata de medir el resultado de la estrategia de aplicación. Este tema será tratado más detalladamente en el capítulo 7.

5.4. Aplicación Visible

Para Hacienda, como instancia de vigilancia, es importante ser visible. Ser visible también es importante para el cumplimiento. Por este motivo Hacienda lleva a cabo muchas investigaciones de libros de contabilidad. Para reforzar más todavía la visibilidad se actúa, siempre y cuando es posible, temáticamente. Aparte de las selecciones de riesgo e importancia, también se lleva a cabo una gran cantidad de investigaciones pequeñas, las cuales se concentran en un riesgo específico y que no necesitan mucho tiempo para ser llevadas a cabo.

Buena práctica

En el 2007 Hacienda llevó a cabo una investigación nacional sobre el uso particular de los vehículos empresariales. Un trabajador tiene que pagar impuestos sobre la renta si conduce más de 500 kilómetros al año como uso particular con el vehículo empresarial. Si un trabajador declara por escrito que no conducirá más de 500 kilómetros particularmente, el empresario no tiene que retener impuestos sobre el salario. Muestras arbitrarias indicaron que un cierto número de trabajadores habían declarado que iban a conducir menos que 500 kilómetros mientras que en la práctica resultó que condujeron más. Esto requería una aplicación visible. Hacienda publicó de antemano su intención de investigar esta problemática de modo que los trabajadores pudieron adaptar o retirar sus declaraciones. La aplicación fue llevada a cabo mediante 'Vehículos de Hacienda' reconocibles que tomaron fotos de vehículos y que leyeron las matriculas mediante un sistema de reconocimiento automático de dichas matriculas. Si la declaración de 'menos de 500 kilómetros' no fue modificada o retirada, se calculó de nuevo los impuestos y se impuso también multas.

Los diferentes temas son tratados metódicamente para lo cual se incluye con preferencia varios riesgos para objetos o sujetos, medidas, procesos e instrumentos. Naturalmente se aplica también la comunicación, un instrumento preventivo, para aumentar la transparencia de las actividades. Para que el impacto de su actuación aumente, el departamento de fraude dentro de Hacienda (FIOD-ECD) se dedicará a los asuntos con un gran carisma social, tal y como la lucha contra el blanqueo de dinero. La cantidad de campañas que se lleva a cabo para localizar a contribuyentes desconocidos, las corrientes de ingresos y para cobrar deudas fiscales, será aumentada.

Buena práctica

En el 2007 y el 2008 Hacienda utilizó tanto instrumentos preventivos como igualmente represivos en sus investigaciones para cumplimiento con la obligación de entregar una factura. Dentro del marco de una prueba piloto se enviaron cartas a empresas al por mayor haciéndoles saber sus obligaciones. Hacienda igualmente visitó estas empresas para explicar las regulaciones. Las consecuencias de incumplimiento igualmente fueron explicadas. Si se siguen infringiendo las regulaciones, Hacienda seguirá pidiendo a los clientes, al salir del edificio, la factura y la comparará con sus compras realizadas. Esta estrategia ha tenido un efecto atemorizador.

5.5 Colaboración

La colaboración ampliará la eficacia de la aplicación y reducirá las cargas administrativas evitando el doble trabajo. La colaboración cobra cada vez más importancia en Hacienda. El reforzamiento de la colaboración tiene relación tanto

con la posición de información como igualmente en el enfoque concreto de proyectos.

Hacienda también está buscando colaboración con vigilantes fuera de la misma Hacienda. Algunos asuntos de fraude, en los cuales se trata de diferentes clases de fraude, únicamente podrían ser enfocados a través de equipos multidisciplinarios. Por lo tanto Hacienda forma parte de equipos de intervención, para lo cual el enfoque común está dirigido a la determinación de la integridad administrativa de las empresas. También dentro de investigaciones se opera cada día más con equipos multidisciplinarios, para lo cual FIOD-ECD colabora estrechamente con otros servicios de investigación, tales como el Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) (Servicio de Información y de Investigación Social) y el Nationale Recherche (Cuerpo Nacional de Policía Judicial). La colaboración es todavía a menudo de carácter represiva. En el futuro, 'actuar de antemano' podría estar más centralizado en colaboración con otros servicios de vigilancia.

En un mundo cada vez más globalizado la colaboración con las contrapartes en el extranjero es cada día más importante e intensiva, por ejemplo con respecto a investigaciones recíprocas y asistencia mutuas. El fraude es una actividad transfronteriza y para dar un enfoque eficaz es necesaria una colaboración internacional. Hacienda quiere colaborar en la mejora de la lucha internacional contra el fraude uniendo conocimientos y el intercambio de datos dentro de la Unión Europea. Para los países no miembros de la Unión Europea la colaboración establecida en convenios bilaterales y el intercambio de información son la base para las operaciones preventivas. La asistencia internacional para recaudar impuestos es utilizada también en la lucha contra el fraude internacional.

5.6 Enfoque Temático

Hacienda quiere abordar la aplicación de manera temática. Un tema lleva algunos años y se concentra en un enfoque ampliamente integrado. Esto significa que la atención se dirige al problema y sectores donde no solamente hay riesgos fiscales sino también otros asuntos sociales relevantes. Un buen ejemplo de ello es el tema que se iniciará en el 2009: el mercado laboral. Aquí no solamente hay riesgos fiscales sino que igualmente problemas tales como el trabajo ilegal, agencias de trabajo temporal, contrabando de personas, etc. Es un asunto muy amplio que tenía que ser especializado y consecuentemente este tema fue reducido a la oferta y demanda por el trabajo pagado a través de las agencias de trabajo temporal. Actualmente se investiga este asunto detalladamente basándose en los pasos descritos en el apartado 5.4.

6. INFLUIR EN EL COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE: VIGILANCIA HORIZONTAL Y COMUNICACIÓN

6.1 Una Retrospección Breve

La gestión general de Hacienda está dirigida a reforzar el cumplimiento del contribuyente. Este objetivo, de acuerdo con su permanente cometido, no se ha modificado durante años. A pesar de esto, no significa que el enfoque no fue cambiado. Lo que era hace diez años eficaz y eficiente, no tiene porque seguir siéndolo también actualmente. Los criterios cambian, la sociedad cambia constantemente y las posibilidades técnicas siguen aumentando. La estrategia de aplicación de Hacienda ha cambiado los pasados años pasando de 'control basándose de la falta de confianza' a 'vigilancia por confianza'. Hacienda ha desarrollado a menudo de esta manera un punto de vista. En su informe 'El futuro del estado de derecho' del 2002 el Consejo Científico para la Gestión Governamental (WRR) indica que el 'desarrollo horizontal' de la sociedad es un desarrollo importante. Según el Consejo la colaboración entre la Administración y los ciudadanos cada vez aumentará más en el futuro: los ciudadanos y las empresas quieren menos regulaciones y más responsabilidades, lo cual se constató en las reuniones celebradas en el 2003 en las cuales participaron Hacienda, la mayor organización de empresarios y algunas empresas multinacionales. Estas organizaciones hicieron saber que hay una cultura de desconfianza entre Hacienda y las empresas. En aquel momento había retrasos de 7 ó 8 años lo cual no era una excepción. Los inspectores fiscales indicaron también que la relación con las empresas no siempre la han experimentado como perfecta. Además dijeron que para ellos igualmente fue complicado trabajar con retrasos. Resumiendo: Hacienda y las empresas tenían poca confianza entre sí y consecuentemente no se intercambiaban mucha información.

Para solucionar esta problemática, Hacienda introdujo en el 2005 un concepto al que le dio el nombre de vigilancia horizontal.

6.2 Los Elementos más Importantes de la Vigilancia Horizontal

Los elementos más importantes del concepto de la vigilancia horizontal son la confianza mutua, entendimiento y transparencia. Para poder hacer elecciones equilibradas en el terreno de la estrategia de aplicación, Hacienda investiga donde se puede compartir la responsabilidad del cumplimiento con las partes sociales. Hacienda cree que la mayoría de las personas, empresas y organizaciones pueden y quieren ser responsables socialmente. Diferenciando claramente entre las empresas con riesgos y empresas con menos riesgos y dejando ciertas tareas de aplicación a las empresas fiables, hay posibilidades en Hacienda, dentro de las actividades de aplicación, para abordar a aquellas que no cumplen estrictamente con las regulaciones. En este sentido la vigilancia horizontal ha resultado ser un complemento eficaz sobre la aplicación tradicional, aplicación vertical, en la cual

la Administración (dentro de una actuación de top -down) vigila el cumplimiento de las regulaciones.

El punto de partida es que la vigilancia sea interpretada como una responsabilidad común de todas las contrapartes en la cadena fiscal. Es decir: es una relación de colaboración. Resumiendo, las condiciones básicas para la colaboración son la confianza, transparencia, equivalencia y el reconocimiento de los intereses recíprocos. El objetivo de la colaboración es tratar de solucionar de antemano al máximo posible los problemas y evitar el doble trabajo en la cadena. Esta estrategia da a los contribuyentes una seguridad más rápida; además actuando de esta manera posteriormente serán necesarios menos controles los cuales llevan mucho tiempo. Aumentando la seguridad jurídica y reduciendo las cargas administrativas Hacienda quiere aportar positivamente al clima (fiscal). Los Países Bajos van por delante internacionalmente con respecto a este enfoque. La OESO estimula una fuerte relación entre los contribuyentes, Haciendas y los asesores fiscales; el enfoque neerlandés es nombrado como ejemplo de ello.

Todos los segmentos de los contribuyentes tienen ventajas con el enfoque horizontal. Depende de las características del segmento referente de como se aplican los puntos de partida de la vigilancia horizontal.

6.3 Empresas muy Grandes

6.3.1 Convenios Reguladores del Cumplimiento

El segmento de las empresas muy grandes consta de unas 2.000 empresas. El enfoque de la vigilancia horizontal guarda relación con el desarrollo internacional en el terreno de la información financiera, que está dirigida a aumentar e imponer transparencia. Desde principios de los años noventa una gran cantidad de empresas líderes se enfrentaron con problemas debido al hecho de que sus sistemas de controles internos y exteriores no funcionaban bien. Por ello se determinó e introdujo un gran número de 'corporate governance codes' y leyes. Dichos códigos tienen como característica común que obligan a la administración de una empresa a que incluya una declaración de 'in control' en su informe anual. Dicha declaración se refiere igualmente a los riesgos fiscales. La mayoría de las deficiencias materiales en los procesos empresariales tienen algo que ver con los impuestos. Como consecuencia de este desarrollo el tema de los impuestos es cada día más un asunto más importante en las reuniones de los Consejos de Administración.

Este desarrollo está relacionado con la introducción de la vigilancia horizontal para este segmento introducido por Hacienda. El objetivo es que ambas partes sean conscientes de los riesgos actuales y que estén al corriente de sus recíprocos puntos de vista. Los eventuales problemas con respecto a la introducción de la nueva legislación y sus consecuencias serán discutidos igualmente.

Buena práctica: convenios reguladores de aplicación

Hacienda comenzó en 2005 una prueba para el segmento de las muy grandes empresas, para la cual se redactaron con 20 empresas muy grandes, en general cotizadas en la Bolsa, 'convenios reguladores de aplicación'. Considerando que es de importancia decisiva que este nuevo enfoque sea apoyado al nivel más alto, se organizaron reuniones entre las direcciones. Durante estas reuniones la dirección de Hacienda pidió al comitente de la dirección de la empresa esta nueva forma de colaboración. Basándose en el comitente de la dirección de la empresa se redactó un convenio regulador de aplicación entre las empresas y Hacienda.

Los convenios reguladores de aplicación son acuerdos sobre la manera en la cual se lleva a cabo la aplicación y su intensidad. Los convenios reguladores de aplicación están basados en los valores núcleos de la vigilancia horizontal: confianza recíproca, entendimiento y transparencia. Esta confianza debe tener una base. Por ese motivo el 'Tax Control Framework' de una empresa debe ser sólido (véase apartado 6.3.2). Las características más importantes de un convenio regulador de aplicación son:

- los grandes riesgos fiscales son actualmente informados por la empresa,
- la empresa informa sobre hechos y da su opinión sobre las consecuencias fiscales,
- Hacienda, a su vez, da de manera adecuada su opinión sobre las consecuencias fiscales.

El resultado es un enfoque hecho 'a medida' para lo cual ambas partes tendrán seguridad de antemano. De esta manera no hay que llevar a cabo tantas investigaciones en los libros. Es importante señalar que la empresa no está obligada a que sea asesorada fiscalmente, no importando si dicho asesoramiento es facilitado internamente o por asesores fiscales. Parte del proceso de la redacción de los convenios reguladores de aplicación era igualmente la solución de asuntos fiscales que habían tenido un retraso y que ya desde hace algunos años estaban en tratamiento.

Los convenios reguladores de aplicación tienen relación con todos los tipos de impuestos; igualmente tienen relación con la recaudación de impuestos. Es importante señalar que los convenios reguladores no tienen la intención de buscar los límites de la ley, o apartarse de la gestión fiscal y la jurisprudencia al respecto y tampoco crean derechos u obligaciones extras para las contrapartes. Un convenio regulador de aplicación no es un documento jurídico. Cuenta solamente con 1,5 páginas y está disponible en inglés, alemán, español y ruso.

La primera parte de la prueba ya ha sido evaluada. Ambas partes, las grandes empresas y los inspectores de Hacienda calificaron a esta nueva forma de

colaboración como más eficaz y más eficiente. Ambos señalaron las siguientes ventajas:

- se trabaja en la problemática actual
- hay menos inseguridades
- los asuntos se llevan de manera adecuada.

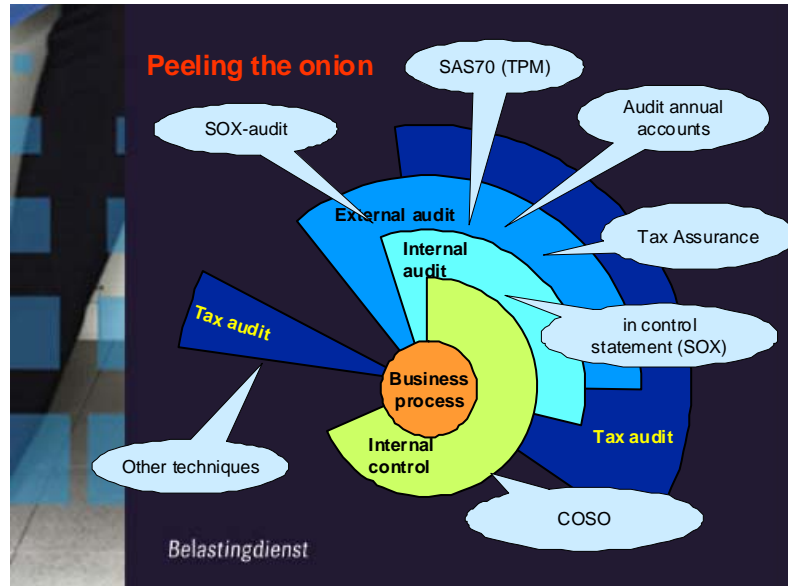
Los inspectores de Hacienda apuntaron también que han notado una transparencia mayor y más confianza recíproca. La comunicación con las empresas ha aumentado y ha mejorado también. Los convenios reguladores han aportado igualmente el poder acelerar los procesos internos y la implicación de la dirección es considerada como una mejora. Basándose en el éxito de la prueba la misma se amplió en el 2006 a 20 empresas.

6.3.2 'Tax Control Framework'

Uno de los puntos de partida más importantes de la vigilancia horizontal es la confianza recíproca. Hacienda se basa en que las empresas reconocerán y comunicarán los grandes riesgos fiscales. Este punto de partida no está basado en una ciega confianza. Para poder expedir una declaración 'in control', la empresa referente deba haber organizado un 'Internal Control Framework' (ICF). El objetivo del mismo es gestionar los procesos empresariales. El 'Tax Control Framework' (TCF) forma parte de un ICF y va dirigida a la gestión interna de los procesos fiscales. La hipótesis más importante para Hacienda es que se acuerdan convenios reguladores de aplicación con aquellas empresas que tienen un sólido TCF. El TCF facilita a una empresa un constante y actual reflejo de su situación fiscal. Un TCF no solamente tiene relación con todas las diferentes clases de impuestos pero igualmente en la recaudación correcta y pagos a su debido tiempo de dichos impuestos. La estrategia fiscal es cada día más considerada como responsabilidad de todos los niveles del Management, incluido el nivel más alto ('tone at the top').

Un TCF está hecho a medida y es desarrollado por y para la misma empresa; por lo tanto Hacienda no ofrece un modelo estándar de TCF. Desde hace poco tiempo la aplicación se concentraba directamente en las declaraciones de impuestos con muchos riesgos. Actualmente Hacienda quiere dirigir su atención a evaluar el diseño, la frecuencia con la cual los TFC's son aplicados y la eficacia de un TCF. Hacienda deberá poder determinar si un TCF está en condiciones de producir datos fiscales fiables, para lo cual se aplica el 'modelo cebolla'.

Ilustración 2: pelar la cebolla



Todas las capas relacionadas con la vigilancia de los procesos empresariales son peladas, durante este proceso se basa desde luego en el trabajo ya realizado por terceros, tales como el contable externo, el auditor fiscal, el auditor de cuentas interno, Hacienda, etc. Aquí es muy importante determinar si la empresa ha utilizado asesoramiento fiscal de expertos y, en caso afirmativo, en que grado. Para ello colaboramos también con diferentes disciplinas. La cantidad de riesgos fiscales se reducen a medida que se mejora el control interno. Si un TCF es sólido y si corresponde con los puntos de partida del convenio regulador de aplicación y si se discuten los aspectos fiscales 'en la actualidad', se necesita solamente muy poco control de las declaraciones fiscales. Si un TCF es sólido, nuestro control se dirige al efecto de las medidas internas de control y sobre las consultas previas.

La vigilancia de los procesos fiscales y la seguridad fiscal no son solamente asuntos importantes para Hacienda sino que también las grandes agencias de asesoramiento fiscal se han especializado en este tema. La Universidad de Nyenrode Business igualmente ha dedicado investigaciones y programas a este tema.

6.4 Empresas Medianas

El número de empresas que siguen a las muy grandes empresas es aproximadamente de unas 12.000. A estas empresas las llamamos empresas medianas. La estrategia de aplicación que se aplica a este segmento está dirigida

al tratamiento individual del cliente. El objetivo es investigar si se puede aplicar igualmente a esta clase de empresas convenios reguladores de aplicación. Actualmente Hacienda se dirige a las empresas en el sector sin ánimo de lucro. Se han acordado convenios reguladores de aplicación con tres municipios y provincias. En este mismo segmento igualmente se ha iniciado una prueba en la cual se investiga si se puede acordar convenios reguladores de cumplimiento a nivel individual con el asesor de la empresa y con el asesor externo con respecto al control fiscal, el cual es llevado a cabo en la empresa por el asesor externo.

6.5 Pequeñas y Medianas Empresas

La vigilancia horizontal tiene igualmente un valor añadido para el segmento de las pequeñas y medianas empresas. Teniendo en cuenta que hay muchas pequeñas empresas, alrededor de 1,2 millones, es imposible acordar individualmente con cada una de estas empresas un convenio regulador de aplicación. Sin embargo, el punto de partida de la vigilancia horizontal puede ser aplicado también a este gran grupo de contribuyentes. Para tal fin se aplica un enfoque colectivo y no individual. Una colaboración en la actualidad significa una seguridad de antemano. Esto significa también que Hacienda y el contribuyente no deben solucionar asuntos una vez presentada la declaración. Así se reducen las cargas administrativas para los contribuyentes.

6.5.1 Organizaciones Sectoriales

Como primera estrategia Hacienda ha iniciado un diálogo con organizaciones sectoriales. En este diálogo se determina específicamente la problemática que está a la orden en su sector. Se buscan juntamente soluciones para dicha problemática. Si se ha encontrado una solución, se acuerda un convenio con la organización sectorial referente. A continuación los empresarios individuales se adhieren al convenio y así explican que ellos incluirán la solución en sus procesos fiscales y en sus declaraciones de impuestos. Esto significa que no hay que discutir posteriormente sobre este asunto y que las declaraciones de impuestos presentadas no deberán ser controladas específicamente sobre estos asuntos. Actualmente ya se ha acordado una cierta cantidad de convenios con ciertos sectores específicos.

Buena práctica

En 2007 se acordaron convenios entre Hacienda y la organización patronal para la distribución de periódicos y folletos. En dicho sector trabajan activamente 100.000 'chicos repartidor de periódicos' y 80 empresas de distribución. En este sector ha habido desde siempre problemas en el terreno de los impuestos sobre el salario, especialmente relacionado a la posición fiscal del distribuidor con respecto al empleado (¿Tenía que retener el distribuidor los impuestos sobre el salario?). En el convenio se llegó a una regulación de la posición fiscal

determinando normas con las cuales se puede determinar si un 'chico repartidor de periódicos' es un empleado o no. El convenio establece un equilibrio y da al sector una mejor imagen. Basándose en el convenio los controles de los impuestos también son efectuados por los auditores externos públicos.

6.5.2 Software Administrativo

Otra manera en la cual Hacienda trata de evitar las discusiones posteriores con respecto a la declaración fiscal, es estimular a utilizar el "fiable" software administrativo. Con este fin Hacienda comprueba el software, por ejemplo de la contabilidad o de una caja registradora, de antemano y así ofrece seguridad sobre los aspectos fiscales del software.

6.5.3 Asesores Fiscales

Las pequeñas empresas tienen relación con una cadena de la transacción hasta la presentación de la declaración. En esta cadena Hacienda colabora con los demás eslabones en la cadena para conseguir un 'Tax Control Framework'. Los asesores fiscales son en este proyecto las contrapartes de Hacienda. Los asesores fiscales y Hacienda llegan a acuerdos. Estos acuerdos no están dirigidos a solucionar un cierto problema fiscal sino para llegar a una concordancia sobre el comportamiento y las responsabilidades dentro de la cadena fiscal. Sincronizando los procesos de trabajo entre sí y confiando en los sistemas internos de calidad del asesor se evitará un trabajo doble. Hacienda puede basarse, en la elaboración de las declaraciones de los impuestos en el trabajo ya realizado, en los eslabones anteriores y así no deberá controlarlo de nuevo. Actualmente Hacienda ya ha acordado cuatro acuerdos con grandes organizaciones de asesores fiscales. Los aspectos de los mismos varían: de los impuestos sobre los salarios a cualquier otra clase de impuestos. Con este acuerdo entre el asesor fiscal y Hacienda hay todavía implicada una tercera parte: los clientes del asesor fiscal. Ellos deberán adherirse al acuerdo también. Tan pronto como lo hacen, forman parte del convenio y se aprovechan de una 'tira verde' para sus declaraciones de impuestos.

Es importante señalar que, si se llegan a hacer los convenios reguladores de aplicación con grandes empresas, la confianza de Hacienda debe ser justificada. Por ese motivo el asesor fiscal debe disponer de un sistema interno de calidad con el cual los clientes deben cumplir también.

La colaboración de Hacienda con los asesores fiscales individuales no se limita 'solamente' a las declaraciones de impuestos. Se trabaja a una relación más amplia con ellos y ambas partes salen beneficiados en ello. Ambas partes pueden así efectuar controles a nivel meta. Todas las partes deben invertir en un círculo de aprendizaje y solucionar los problemas que se puedan presentar, tales como declaraciones incorrectas.

6.6 Comunicación

La vigilancia horizontal es uno de los nuevos instrumentos en la estrategia de aplicación de Hacienda. Otro instrumento es la estimulación de cumplimiento a través de comunicación y prestación de servicios. Hacienda visita un gran número de empresas, especialmente empresas de reciente constitución. Esto se hace con el convencimiento de influir verdaderamente en el comportamiento de los empresarios para la presentación de las declaraciones, ya en la fase inicial de la empresa, bajo el punto de vista de cumplimiento esto es lo más eficaz. Las visitas a empresas sirven para dos importantes aspectos de la aplicación - prestación de servicios y prevención. Durante las visitas se puede obtener una clara imagen de la empresa y de los posibles riesgos de la organización administrativa de la empresa. A las empresas iniciantes se las informa sobre las obligaciones y normas que sus administraciones deben cumplir. Estas visitas se efectuarán, si es posible, en colaboración con otros: las Cámaras de Comercio e Industria, asesores fiscales y organizaciones sectoriales.

7. MEDIR LOS EFECTOS

7.1 Del output (producción) al Resultado

Las Haciendas pueden medir las prestaciones a diferentes niveles.

En el primer nivel se mide la eficacia de cada uno de los pasos de la estrategia de cumplimiento formulando preguntas relativamente simples y directas: ¿Se conocen los riesgos reales? ¿Fueron analizados de manera correcta? ¿Se eligió el procedimiento correcto? etc. En el segundo nivel se evalúa la estrategia de cumplimiento en su totalidad evaluando cómo y en qué grado el proceso ha participado en la realización de los objetivos de Hacienda. Al final se puede, basándose en la evaluación, determinar la eficacia de la organización.

Desde ataño se mide el 'output'. El output es todo lo que se produce, por ejemplo la cantidad de investigaciones de los libros y la calidad de las mismas, el número de las nuevas evaluaciones o las recaudaciones recibidas. Sin embargo, este output no es el objetivo final de Hacienda; su objetivo es el reforzamiento del cumplimiento y así influir en el comportamiento del contribuyente. La evaluación no debe ser dirigida solamente al output. Medir el resultado es actualmente cada día más popular. Una investigación acabada de los libros es considerada como output. Pero con el resultado se trata de llegar a un más alto nivel de cumplimiento. El resultado es la influencia o el efecto de la estrategia implementada por Hacienda. Medir los efectos de una estrategia proporciona criterios para los efectos de las actividades del aplicación /cumplimiento en el comportamiento de cumplimiento del contribuyente.

7.2 Medir los Efectos

Es importante diferenciar entre, por una parte, medir los efectos y, por otra parte, la evaluación. Ejerciendo la vigilancia se obtiene criterios de un segmento de contribuyentes durante cierto período. La evaluación significa que se comprueba en qué grado se llevaron a cabo los objetivos internos y externos. Midiendo un efecto se juzga la influencia de una actividad de aplicación en la postura y comportamiento de los contribuyentes.

Medir los efectos en el comportamiento del contribuyente es para Hacienda una parte nueva y muy importante en la estrategia de aplicación. La medida se lleva a cabo tanto a nivel nacional como dentro de las diferentes regiones fiscales, donde se mide los efectos de actividades específicas de aplicación. Se ha hecho un folleto en el cual se describe el proceso de la medición de los efectos a través de unos cuantos puntos. Así es muy importante determinar al máximo posible el objetivo de la actividad de aplicación y subdividir aquel objetivo en sub-efectos medibles. Los sub-efectos determinados pueden ser medidos realmente de diferentes maneras: Hay tanto métodos cuantitativos como cualitativos y los mismos pueden ser aplicados tanto separadamente como juntamente. A continuación es importante planificar los métodos de medición y contratar personal autorizado que pueda ejecutar dichas actividades. Igualmente es muy importante considerar que un cambio en el comportamiento no se puede observar enseguida.

7.3 Medir las Prestaciones a Nivel Nacional

También a nivel nacional se recopilan y se analizan datos. En primer lugar mediante pruebas selectivas en empresas. En segundo lugar desarrollando el Monitor de cumplimiento. Ambos métodos de medición son aplicados a nivel nacional. Los resultados se usan para evaluar la estrategia de cumplimiento y saber de que manera lo experimentan los contribuyentes. Midiendo, analizando y evaluando las intervenciones de Hacienda sistemáticamente se obtienen criterios (los efectos) de sus instrumentos de aplicación y se puede eventualmente ajustar la manera de trabajar de Hacienda. Así es lo que se pretende con la curva de aprendizaje - inteligencia.

8. INTELIGENCIA

Inteligencia no solamente es un producto (información); es igualmente un proceso (recopilar información) y una manera de trabajo: tratar inteligentemente a personas, datos e instrumentos.

En los Países Bajos la estrategia de aplicación consta en gran parte de temas, proyectos y métodos que son determinados por Hacienda como un total. La otra

parte de la estrategia de aplicación se determina a nivel regional. Visto que la inteligencia juega un gran papel en ello, Hacienda ha decidido que todos sus departamentos y unidades (las regiones fiscales, la aduana, el departamento de fraude FIOD-ECD y Pluses) organicen su propia inteligencia. Organizando la inteligencia cerca del primer proceso, las líneas de comunicación son más cortas y se puede intercambiar rápidamente información. La organización sigue siendo así manejable. Se comparte el enfoque y el conocimiento técnico y los sistemas de los ordenadores se ajustan entre sí. La inteligencia táctica / operacional es organizada a nivel regional. Esto significa que los riesgos fiscales con respecto a los contribuyentes son registrados individualmente y están disponibles para las grandes y medianas empresas. Las empresas pequeñas toman conocimiento e información del segmento en su sector y de los modelos de conducta en los mismos.

Hacienda está trabajando en la mejora de su inteligencia de modo que los administradores y managers puedan hacer una elección bien meditada, poder elegir la correcta estrategia de aplicación y poder ejecutar sus actos lo más eficazmente posible. La elección que hacen depende del conocimiento de los contribuyentes y la eficacia de los instrumentos a usar. La inteligencia está basada, entre otros, en datos sobre los cuales Hacienda dispone: declaraciones de impuestos, datos del Registro Civil, recaudaciones, reclamaciones, prestación de servicios, investigación, etc. Hacienda igualmente amplía su posición de información y conocimiento con respecto a sectores y segmentos. Se explotan nuevos terrenos de información con el objetivo de poder determinar tendencias y acontecimientos. La vigilancia física ('en la calle') para conseguir ideas de la realidad económica y la vigilancia digital (en línea) son aquí instrumentos importantes. Gracias a estas funciones de ver y escuchar los funcionarios de Hacienda pueden disponer de información con respecto a actividades que se realizan fuera de los límites oficiales de la moderna sociedad informática.

9. ORGANIZACIÓN

9.1 Unir Pericia y Coordinación Central

El cumplimiento y el management de cumplimiento se llevan a cabo tanto a nivel central y nacional como igualmente dentro de las regiones fiscales.

La gestión central es organizada por la Landelijke Toezichtsorganisatie (Organización Nacional de Vigilancia) de Hacienda. Esta es una asociación de colaboración de todas las regiones fiscales. En esta organización se une el conocimiento sobre todos los aspectos de la estrategia de aplicación de Hacienda. El objetivo de unir los recursos es mejorar el cumplimiento e influir en el comportamiento del contribuyente. La Organización Nacional de Vigilancia tiene, entre otras, las siguientes tareas:

1. Tomar decisiones bien consideradas con respecto a un enfoque nacional de ciertos riesgos.

La Organización Nacional de Vigilancia une y distribuye conocimiento con respecto a riesgos. Esta parte central está dirigida en gran medida a la selección automática de declaraciones (con riesgos) de impuestos basándose en criterios de selección y parámetros. Estos criterios de selección están basados en los resultados de cualquier programa de control sobre las declaraciones de impuestos. Mediante los parámetros se ajusta la carga de trabajo con los medios auxiliares disponibles.

2. Coordinación central de temas nacionales y proyectos
3. Coordinación central de inteligencia
4. Desarrollar e implementar nuevos instrumentos de la aplicación tal y como la vigilancia horizontal y comunicación.
5. Coordinar y medir los efectos a través de pruebas y el monitor de cumplimiento.

La Organización Nacional de Vigilancia no es un Directorado o Departamento aparte de la región fiscal y por lo tanto asiste a las regiones fiscales ofreciéndolas apoyo y facilitándolas pericia inteligente.

Las tareas locales están dirigidas a influir en el comportamiento del contribuyente a nivel individual o segmento con respecto a la declaración, la presentación, el pago y el comentario. Se refuerza el cumplimiento a través de comunicación y dando información, por ejemplo durante visitas informativas a empresas de reciente constitución. Se localiza el incumplimiento mediante datos (y la interconexión entre dichos datos) de las diferentes clases de impuestos y de información obtenida de fuentes externas (inteligencia) o de los resultados de cualquier programa de control. La región fiscal determina a continuación su estrategia de cumplimiento basándose en los 9 pasos descritos en el apartado 5.4.

9.2 La Formación del Personal

Desarrollar relaciones más fuertes con las grandes y medianas empresas, organizaciones sectoriales y las organizaciones de asesores fiscales, no se lleva a cabo de un día para otro. No solamente se trata de redactar convenios por escrito, sino que también - probablemente todavía más - de la postura de ambas partes. Hacienda ha constatado que para esta nueva manera de trabajar se necesita un cambio de cultura y comportamiento. Para obtener una relación de confianza se debe estar en condiciones de hacer relaciones y mantenerlas y para tal objetivo la empatía y la comprensión oral son características necesarias. También la capacidad de tomar decisiones es una característica necesaria; es tomar decisiones adecuadas a nivel comercial de prestación de servicios. Tener una relación con una persona de confianza significa igualmente que se seguirán hablando, no solamente con respecto a asuntos fiscales sino que también sobre el proceso y el comportamiento de las partes referentes. Las Direcciones centrales y regionales de Hacienda se han esforzado mucho para implicar a los inspectores

de Hacienda en el desarrollo de la vigilancia horizontal. Ellos juegan un papel muy importante en reforzar la relación con las empresas y por lo tanto también de fomentar el cumplimiento.

9.3 Desarrollar e Implementar Nuevos Instrumentos

El desarrollo de nuevos instrumentos, tales como la vigilancia horizontal y la aplicación de comunicación, han sido introducidas a nivel central en Hacienda. Igualmente es muy importante aplicar el input y la creatividad de las oficinas regionales para la implementación de los nuevos instrumentos. Por este motivo 'la nueva aplicación' ha sido incluida en los objetivos empresariales de Hacienda.

Buena práctica

En el 2009 un 30% de la capacidad para la aplicación será dedicado a 'la nueva aplicación'. La capacidad deberá ser utilizada para hacer posible la actuación de antemano con respecto a las declaraciones de impuestos presentadas, esto deberá ser realizado mediante proyectos (basándose en los 9 pasos), deberá ser visible y, en cuanto sea posible, en colaboración con otras instancias. Además, un 5% de la capacidad deberá ser dedicada a la innovación.

Basándose en este objetivo unas cuantas regiones fiscales han iniciado pruebas en las cuales ponen a prueba los nuevos instrumentos de aplicación. Dos ejemplos:

- La gente que organiza conciertos de música pop o eventos musicales no siempre son conscientes de las consecuencias fiscales de sus eventos. Esto significa que los aspectos fiscales solamente pueden ser discutidos después de haber terminado aquel evento. Para poder organizar el evento se necesita además una autorización de la Administración local o municipal. Cuando un organizador solicita una autorización, recibe también una carta de Hacienda, la cual le es enviada a través del municipio. Hacienda está presente en las reuniones sobre la organización y hace acuerdos con respecto a los asuntos fiscales; de esta manera los organizadores tienen seguridad de antemano. Después del (y a veces durante el) evento Hacienda controla si se ha cumplido con las normas. De esta manera se controlan unos 100 eventos.
- Se ha iniciado un proyecto de investigación sobre la utilización de la intuición. En este proyecto se utiliza la intuición de los experimentados inspectores de Hacienda para tomar decisiones para saber si hay o no que llevar a cabo un control. El proyecto fue iniciado porque una investigación científica ha mostrado que se toman mejores decisiones basándose en la intuición, especialmente con respecto a asuntos complicados. El proyecto de investigación de Hacienda fue organizado por 50 colegas de Hacienda (tanto

especialistas como no especialistas en el terreno de la Ley de Impuestos sobre la renta). Tuvieron reuniones con contribuyentes que se eligieron al azar. Basándose en tales reuniones controlaron, en siete diferentes momentos, si la declaración del contribuyente contenía errores importantes.

Es decir no se llevó a cabo una investigación amplia sino que se hizo una evaluación intuitiva. Dichas declaraciones de impuestos fueron, al mismo tiempo, controladas por los especialistas para poder comparar los resultados de aquellas evaluaciones intuitivas con los resultados de la investigación. Los resultados: los especialistas en el terreno de las leyes con respecto a los impuestos sobre la renta estaban en excelentes condiciones de evaluar intuitivamente las declaraciones de impuestos; la evaluación se llevo a cabo, como muy pronto, aproximadamente una semana después de la reunión: resultó que la intuición funciona mejor si una amplia investigación se combina con el pensamiento inconsciente.

Caso práctico

Tema 2.1

CRITERIOS DE ORIENTACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN CON BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

Lyse Ricard

Comisionada Asistente

Oficina de Programas de Cumplimiento

Agencia de Ingresos

(Canadá)

SUMARIO: 1. Resumen.- 2. Introducción.- 3. El contexto Canadiense para la Administración Tributaria.- 3.1 Nuestra definición de cumplimiento.- 3.2 Nuestro modelo de cumplimiento tributario.- 4. Exploración de las actitudes de los contribuyentes a través de la investigación de la opinión pública.- 4.1 La encuesta anual de la CRA.- 4.2 El programa monitor 3SC del CROP.- 5. Identificación del riesgo de cumplimiento tributario a nivel de casos individuales.- 5.1 Procesos de evaluación de riesgo a nivel de casos individuales.- 5.2 El proceso de revisión del cumplimiento de la CRA.- 6. Aplicar la investigación sobre el cumplimiento y la información sobre evaluación de riesgos para promover y ampliar el cumplimiento voluntario.- 6.1 Estrategia de cumplimiento para contribuyentes cumplidores.- 6.2 Estrategia de cumplimiento para incumplidores contingentes.- 6.3 Estrategia de cumplimiento para el incumplidor.- 7. Impulsando nuestras actividades de cumplimiento.- 7.1 La estrategia de comunicaciones del cumplimiento de la CRA.- 7.2 Programa de declaración voluntaria (PDV).- 7.3 Nuestro proceso de reparación.- 8 Conclusiones

1. RESUMEN

El sistema impositivo canadiense se basa en el cumplimiento voluntario y en la autoevaluación. Creemos que éste es el modo mejor y más eficiente de administrar los impuestos. Se espera que los contribuyentes determinen el monto que deben conforme a la ley, y que luego paguen la cantidad correcta de impuestos, sin nuestra intervención. Esto significa que se espera que los contribuyentes se inscriban de la manera estipulada por la ley, presenten sus declaraciones de

impuestos a tiempo, proporcionen información completa y exacta a fin de determinar su obligación tributaria, y paguen el saldo total cuando corresponda. El incumplimiento representa la falta de cumplimiento de cualquiera de estos requisitos, por un motivo cualquiera.

La Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) aplica su sistema de autoevaluación. Esto incluye la identificación, la prevención, o la corrección de situaciones de incumplimiento, en particular aquellas que tengan un impacto negativo sobre el cumplimiento voluntario y que representen el mayor riesgo para la base impositiva de Canadá.

Nuestras intervenciones se basan en estrategias de evaluación de riesgo basadas en conductas, que comienzan por la comprensión de quién cumple, quién no cumple, y por qué. Exploramos las actitudes y el conocimiento de los canadienses sobre temas clave relacionados con el cumplimiento, a través de actividades de investigación y consulta. Al mismo tiempo, utilizamos sistemas computarizados de puntaje de riesgo, resultados de programas, y otras herramientas e información para identificar áreas del incumplimiento en nuestros procesos de inscripción, presentación, declaración y pago.

Utilizamos esta información para identificar riesgos comunes a cada esfera programática, y luego examinamos estos riesgos desde una perspectiva horizontal en toda la Agencia. Establecemos prioridades para diferentes riesgos de cumplimiento tributario en base a diferentes criterios, el número de contribuyentes implicados, el impacto financiero potencial sobre la base impositiva, y la tendencia futura esperada de la cuestión (es decir, si la cuestión está creciendo, permaneciendo igual o descendiendo).

Entendiendo cómo "se ven" los contribuyentes que cumplen y los que no cumplen a través de investigaciones de opinión pública, identificando los medios o las oportunidades que ellos usan para "expresar" sus conductas de cumplimiento o de incumplimiento, y priorizando de manera eficaz los riesgos identificados, la CRA es capaz de desarrollar tanto estrategias generales como selectivas diseñadas para mantener y mejorar el cumplimiento voluntario.

Si bien nos damos cuenta de que no es factible lograr un 100% de cumplimiento, trabajamos para alentar las conductas positivas, y para desarraigar o prevenir las negativas, a través de una estrategia de cumplimiento que incluye una gama de actividades de educación y facilitación hasta una imposición selectiva y responsable.

2. INTRODUCCIÓN

La CRA, como muchas otras administraciones de ingresos, afronta el desafío de asegurar el cumplimiento con el derecho fiscal en un entorno social, económico y legislativo grande y heterogéneo. No podemos auditar a todos ni verificar la información de cada formulario que recibimos, ni desearíamos hacerlo. También nos damos cuenta de que no es factible esperar un cumplimiento del 100%. Siempre habrá errores involuntarios, y algunas personas siempre harán lo posible para manejarse fuera del sistema impositivo. La clave para una administración tributaria eficaz es distinguir los contribuyentes cumplidores de los incumplidores, comprender los factores subyacentes que influyen en su conducta, y desarrollar a partir de allí estrategias de cumplimiento individualizadas para cada grupo.

En este trabajo nos referiremos a nuestro enfoque de evaluación de riesgos en base a la conducta.

Si bien aplicamos y proporcionamos las mismas medidas, herramientas e información de autoevaluación a todos los contribuyentes, enfocamos nuestras actividades de control en las áreas de mayor riesgo. A fin de orientar nuestras actividades de auditoría en base a la conducta de los contribuyentes, la CRA emprende tres actividades principales:

1. Exploramos las actitudes y el conocimiento de los canadienses sobre temas clave relacionados con el cumplimiento, a través de actividades de investigación y consulta;
2. Identificamos áreas de incumplimiento en nuestros procesos de inscripción, presentación, declaración y pago. Utilizamos esta información para desarrollar "perfiles de riesgo" que nos ayuden a evaluar el cumplimiento en un gran volumen de información de contribuyentes a través de nuestros procesos de pre- y post-evaluación; y
3. Utilizamos los resultados de la investigación, la consulta y las observaciones directas para desarrollar nuestro enfoque de cumplimiento general, evaluar nuestras prioridades de cumplimiento, y desarrollar estrategias individualizadas para promover y mejorar el cumplimiento voluntario.

Además, impulsamos nuestro enfoque de cumplimiento a través de una estrategia integral de comunicación, de nuestros programas de declaración voluntaria y de reparación de los contribuyentes.

Por consiguiente, en este trabajo nos referiremos a las actividades principales que sostienen nuestro enfoque de evaluación de riesgos en base a la conducta.

3. EL CONTEXTO CANADIENSE PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Canadá es un país vasto que se extiende aproximadamente 7.200 kilómetros de Este a Oeste y abarca 6 husos horarios. Es el segundo país más grande en superficie, después de Rusia, y costea los océanos Atlántico, Ártico y Pacífico, siendo el país con la línea costera más extensa del mundo. Con una población de 33.212.696 una densidad de población de 3,2/km², es uno de los países menos densamente poblados y sin embargo uno de los más prósperos del mundo.

Canadá recauda impuestos a través de un sistema de autoevaluación. Este sistema se basa principalmente en el cumplimiento voluntario, y éste a su vez en la responsabilidad mutua. Se espera que individuos, empresas y fideicomisos que tienen la obligación de pagar impuestos en Canadá, cumplan con sus responsabilidades conforme a la ley. La CRA tiene la responsabilidad de mantener la confianza pública en la integridad e imparcialidad del sistema impositivo. Esto significa proveer amplio apoyo a todos aquellos que desean cumplir con la ley, y al mismo tiempo tomar medidas apropiadas para identificar y ocuparse de los casos de incumplimiento.

En nuestro carácter de administrador tributario principal del Gobierno de Canadá, nuestra responsabilidad primaria es proteger la base tributaria de Canadá. En 2007-2008, recolectamos casi 372 mil millones de dólares en nombre del Gobierno de Canadá, las provincias (excepto Québec), los territorios y algunos gobiernos de Primeras Naciones.

A fin de lograr esto, necesitamos instrumentos que permitan explorar y medir actitudes y conductas de cumplimiento tributario e identificar las oportunidades de que se valen intencionalmente los incumplidores para evitar sus obligaciones tributarias. Podemos utilizar esta información para enfocar nuestros recursos y nuestras actividades en el logro de mejores resultados. Nuestra estrategia de evaluación de riesgos basada en la conducta implica identificar y explorar diferentes áreas de incumplimiento, determinar quién no cumple y por qué, aprender sobre las oportunidades aprovechadas para facilitar el incumplimiento, y determinar qué áreas de incumplimiento plantean los mayores riesgos actuales y futuros a nuestra base impositiva.

3.1 Nuestra Definición de Cumplimiento

El primer paso para lograr nuestros objetivos es definir el término "cumplimiento tributario". Todas las áreas dentro de la administración tributaria deben ser conscientes de esta definición y de la manera en que sus actividades contribuyen a mantener y mejorar el cumplimiento tributario general de la población canadiense. Del mismo modo, el público debe ser consciente de lo que se espera de ellos.

Definición de cumplimiento de la CRA

En Canadá, el cumplimiento del derecho fiscal significa inscribirse cuando se debe, presentar la declaración de impuestos a tiempo, proporcionar información completa y exacta a fin de determinar la obligación tributaria, y pagar el saldo total cuando corresponde. El incumplimiento ocurre cuando, por alguna razón, se deja de satisfacer cualquiera de estas obligaciones.

Reconocemos que lograr un cumplimiento total no es una expectativa práctica. Es de esperar que se cometan errores honestos en los formularios y que existan diferencias en la interpretación o aplicación del complejo derecho fiscal. También, es realista esperar que exista una pequeña minoría dentro de la población que se maneje fuera del interés público y decida no cumplir con la ley.

3.2 Nuestro Modelo de Cumplimiento Tributario

Fundados en las investigaciones y las actividades de evaluación de riesgos que realizamos, nuestros programas de servicio e imposición se pueden considerar como una serie de puntos a lo largo de una serie continua que incluye medidas de prevención y detección, cumplimiento voluntario facilitado y cumplimiento forzado, todo apoyado por una capacidad efectiva de recurso.



Nuestro modelo de cumplimiento representa un enfoque graduado en el que todos los contribuyentes reciben ayuda para reforzar su conducta de cumplimiento (ver el izquierdo del modelo), mientras que el incumplimiento repetido e intencional se contrarresta por medio de fuertes acciones de imposición (ver el derecho del modelo). La CRA parte de la suposición de que los ciudadanos quieren cumplir. Sólo cuando hay una indicación de incumplimiento es que los ciudadanos se someten a un mayor escrutinio por parte de la CRA.

Aunque se detecten y aborden incidentes de incumplimiento a través de nuestros procesos de inscripción, presentación, declaración y pago, los motivos subyacentes al incumplimiento no son siempre evidentes si se examinan únicamente los resultados del programa.

En consecuencia, la investigación de la opinión pública que realizamos nos permite explorar las motivaciones subyacentes y los factores de influencia tanto para el cumplidor como para el incumplidor. Utilizamos esta información para intentar evaluar el riesgo en la población e informar el desarrollo de estrategias personalizadas para contribuyentes con características de cumplimiento similares.

4. EXPLORACIÓN DE LAS ACTITUDES DE LOS CONTRIBUYENTES A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

La CRA reconoce la importancia tanto de las actividades de investigación como de consulta para la exploración de las actitudes y la toma de conciencia de los canadienses sobre cuestiones clave de cumplimiento.

La CRA participa de dos encuestas importantes que supervisan la toma de conciencia sobre cuestiones de cumplimiento tributario, las percepciones acerca de dicha organización, así como las actitudes generales de cumplimiento tributario de la población canadiense:

- La Encuesta Anual de la CRA evalúa las actitudes hacia dicha organización y la satisfacción con los aspectos de programas específicos; y
- El informe "CROP 3SC" sobre el cambio sociocultural en Canadá y sus implicaciones para negocios e instituciones es provisto por una empresa sindicada de investigación y asesoría del sector privado. La CRA, en colaboración con las provincias y los territorios del Canadá, desarrolló una serie de preguntas específicas a las cuestiones de cumplimiento tributario que se incluyen en la encuesta anual CROP 3SC. (CROP 3SC representa *Système Cofremca de Suivi des Courants Socio-Culturels*.)

4.1 La Encuesta Anual de la CRA

La Encuesta Anual de la CRA es una herramienta de investigación de la opinión pública destinada a medir y dar seguimiento a indicadores de alto nivel. La encuesta:

- Recopila la opinión de los canadienses sobre la CRA, sus programas y servicios;
- Proporciona una imagen anual de indicadores clave de la opinión pública;
- Permite medir tendencias a largo plazo; e
- Identifica las áreas que se beneficiarían con mayor investigación.

Los resultados de la encuesta se analizan para determinar los factores que afectan o "generan" la opinión general de los contribuyentes sobre la CRA, en particular aquellos factores sobre los que puede ejercer cierto control. Por ejemplo, la CRA puede afianzar la impresión del público en cuanto a la eficiencia de sus operaciones; sin embargo, es difícil cambiar su punto de vista sobre el nivel de tributación actual, ya que el Ministerio de Hacienda de Canadá es responsable de la política tributaria.

Los análisis de los resultados de la encuesta de la CRA muestran que la percepción de los valores corporativos de la CRA están influenciando la opinión general de los contribuyentes acerca de la CRA. Los valores de la CRA (especialmente el referido a su eficiencia) son factores que la CRA puede influenciar a través de sus políticas, programas y comunicaciones. Las mejoras en la eficiencia pueden fortalecer la imagen corporativa de la CRA ante los canadienses.

4.2 El Programa Monitor 3SC del CROP

El programa 3SC está basado en el aporte anual de más de 2.600 canadienses, mayores de 15 años de edad, quienes completan el cuestionario de encuesta 3SC en sus hogares bajo la supervisión de un entrevistador profesional de CROP (Centre de recherche sur l'opinion publique). La parte principal de la encuesta se comenzó a realizar en 1993. Un grupo de trabajo federal-provincial - el Grupo de Trabajo Federal Provincial y Territorial sobre Economía Clandestina (FPTUEWG, por su sigla en inglés) - añadió en 2002 treinta preguntas sobre cumplimiento. Hasta ahora, están disponibles los datos de los años 2002, 2003 y 2005, y se planea realizar más iteraciones del estudio en el futuro.

El poder de esta encuesta radica en la capacidad de analizar las respuestas de los contribuyentes a las preguntas relacionadas con el cumplimiento tributario en comparación con sus características y tendencias socioculturales reveladas a través de las preguntas principales y los valores medidos.

Esta encuesta representativa también nos ayuda a seguir de cerca los cambios en las expectativas, las actitudes y la conducta del público, que son todas tendencias que pueden repercutir en el logro de nuestros objetivos de la administración.

Los hallazgos de la investigación 3SC del CROP demuestran claramente que los contribuyentes canadienses no están divididos simplemente en dos grupos: aquellos que evaden y aquellos que no lo hacen ni lo harán. Por el contrario, se identificaron seis sectores distintos de contribuyentes, cada uno con una postura motivacional única hacia el cumplimiento. La CRA reagrupó los seis sectores descritos más abajo en base al grado de ambivalencia de sus miembros hacia el incumplimiento, lo que dio como resultado tres grandes grupos: cumplidores (que representaban el 59% de la población en 2005), incumplidores contingentes (33% de la población en 2005) e incumplidores autodeclarados (8% de la población en 2005).

		%2002	%2003	%2005
Cumplidores	Cumplidores Altruistas	30	33	33
	Cumplidores Deferentes	27	25	26
Incumplidores Contingentes	Pseudo-cumplidores	11	11	12
	Incumplidores Circunstanciales	13	14	13
	Incumplidores Potenciales	11	10	8
Incumplidores	Rebeldes	8	7	8

Como se discute más adelante en la Sección 6 de este trabajo, Canadá ha estado utilizando la información comportamental y motivacional identificada en los resultados de la encuesta para desarrollar estrategias adaptadas de comunicación e imposición, concebidas para maximizar el cumplimiento voluntario dentro de cada uno de los tres sectores principales.

A continuación se ofrece una breve descripción de los seis sectores de la población que integran cada uno de los tres amplios grupos de la CRA.¹

4.2.1 Contribuyentes Cumplidores

Según los resultados de Programa Monitor 3SC del CROP, hay dos clases de contribuyentes cumplidores: los cumplidores altruistas y los cumplidores deferentes. La CRA ha combinado estos dos sectores dentro del de "Cumplidores".

¹ La descripción de sectores de cumplimiento se tomó de Meyerovich, Roman, *Compliance, Tax Evasion and Social Change in Canada in 2002: 3SC Survey Findings and Implications*, junio de 2004, y es válida para las iteraciones 2003 y 2005 de la encuesta.

Cumplidores Altruistas

Los cumplidores altruistas representan el 30% de la población canadiense. Demográficamente, los cumplidores altruistas tienden a estar representados en su mayoría por mujeres mayores (55 años o más) y de menor nivel educativo (escuela secundaria o inferior).

Como su nombre sugiere, los miembros de este grupo se oponen fuertemente a la evasión fiscal. De hecho, estas personas no sólo se oponen a la evasión fiscal por principio, sino que también son renuentes a toda propuesta que se pudiera concebir para ayudarlos a justificar un incumplimiento. Este sector de la población está muy comprometido socialmente, y ve claramente los beneficios de una mayor participación del gobierno en la sociedad.

En comparación con la población general, los Cumplidores Altruistas obtienen puntuaciones muy altas en cuanto a su "ética común"; no aprecian ni apoyan la desobediencia civil, y se muestran muy reacios a correr riesgos.

Cumplidores Deferentes

Los cumplidores deferentes representan aproximadamente el 27% de la población de Canadá. Al igual que los cumplidores altruistas, los cumplidores deferentes se oponen a la evasión fiscal y están motivados por un sentido muy fuerte de "ética común" que los lleva a oponerse al incumplimiento. También obtienen puntajes considerablemente más bajos en "desobediencia civil" con respecto a la población general y se muestran bastante reacios a asumir riesgos. Demográficamente, los cumplidores Deferentes también suelen ser mujeres, pero su edad y educación son similares a las de la población general.

A diferencia de los Cumplidores Altruistas, los Cumplidores Deferentes no relacionan directamente su cumplimiento con los servicios esenciales asociados a los impuestos, ni con la igualdad de condiciones que se logra cuando todos cumplen. Por el contrario, su perfil sociocultural indica que ellos se adhieren a la ley simplemente porque es la ley.

4.2.2 Incumplidores Contingentes

Los pseudo-cumplidores, incumplidores circunstanciales e incumplidores potenciales representan aproximadamente un tercio de la población canadiense. Debido a las posturas motivacionales de estos grupos hacia el cumplimiento tributario, la CRA ha reunido estos grupos bajo el nombre de "Incumplidores contingentes".

Pseudo-Cumplidores

El sector de pseudo-cumplidores representa aproximadamente el 11% de la población canadiense. Estos individuos no consideran aceptable la evasión fiscal, y hasta aseguran reconocer el efecto negativo que tendría su propia evasión sobre otros contribuyentes. Pese a ello, no creen que su incumplimiento contribuiría a la disminución de la calidad de servicios esenciales, ni estiman que la evasión sea particularmente arriesgada.

Incumplidores Circunstanciales

Los incumplidores circunstanciales representan el 13% de la población. En comparación con el promedio, hay una proporción mayor de graduados universitarios entre los individuos de este grupo, y éstos pertenecen a hogares con \$60,000 dólares o más de ingresos anuales.

Por otro lado, los miembros de este grupo afirman oponerse a la evasión fiscal, y son más o menos conscientes de los efectos perjudiciales que tiene la evasión fiscal sobre la sociedad. Por otro lado, la mayoría de los incumplidores circunstanciales consideran que es aceptable evadir ahora y en el futuro, y afirman haberlo hecho cuando tuvieron la oportunidad, en particular en lo que se refiere a transacciones de dinero en efectivo. Los incumplidores circunstanciales obtienen puntuaciones un 43% más abajo en cuanto a "ética común"² con respecto a la población general.

Incumplidores Potenciales

Los incumplidores potenciales suelen ser varones jóvenes (15-34 años), menos educados (educación secundaria o inferior), y con ingresos familiares no muy diferentes de los de la población general. A diferencia de los pseudos cumplidores y los incumplidores circunstanciales, los incumplidores potenciales (que representan el 11% de la población canadiense) se caracterizan por su mayor predisposición a aceptar la idea de la evasión fiscal y las justificaciones que apoyan esta posición. Por ejemplo, estos individuos señalan a los despilfarros del gobierno y a la falta de servicios como una justificación para la posible evasión fiscal. A diferencia de los incumplidores circunstanciales, los incumplidores potenciales afirman no haber evadido en el pasado pero, al igual que los cumplidores circunstanciales, están dispuestos a hacerlo en el futuro. De hecho, la principal barrera que les impide evadir es su percepción de la falta de oportunidades para hacerlo.

² *El valor sociocultural "ética común" se ha elaborado midiendo las respuestas individuales a situaciones en las que "una persona descubre un modo de aprovecharse de una situación a costa de otra persona, institución o compañía".*

4.2.3 El Incumplidor

El grupo más incumplidor de la población canadiense se conoce como los "rebeldes". Demográficamente, los rebeldes están representados en su mayoría por hombres obreros jóvenes (15-34 años), con un ingreso familiar de por lo menos \$40,000 dólares. A diferencia de los grupos anteriores, la mayoría de Rebeldes afirman que es aceptable evadir, reconocen haberlo hecho en el pasado y planear hacerlo en el futuro. Lo que distingue a los rebeldes de los otros sectores es la coherencia de sus respuestas y la intensidad de los valores socioculturales negativos que expresan. El perfil sociocultural de los Rebeldes se parece a los de los Incumplidores Potenciales. Sin embargo, a diferencia de los Incumplidores Potenciales, la mayoría de los rebeldes confiesa abiertamente practicar la evasión fiscal.

5. IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO A NIVEL DE CASOS INDIVIDUALES

Aunque la CRA monitorea las tendencias en actitudes y toma de conciencia con respecto al cumplimiento en la población canadiense general, la encuesta Anual de la CRA y el Programa Monitor 3SC del CROP no identifican casos individuales de incumplimiento. De manera similar, la consulta externa generalmente proporciona sólo información general acerca de posibles cuestiones de riesgo y soluciones potenciales.

La evaluación de riesgos a nivel de casos individuales permite que la CRA seleccione al contribuyente correcto para la acción de auditoría, por lo que no desperdiciamos nuestro tiempo ni nuestros recursos, ni tampoco el tiempo y el dinero del contribuyente. Además, no queremos que una acción de auditoría desafortunada provoque involuntariamente un efecto negativo sobre las actitudes futuras de cumplimiento.

Se recopila evidencia de incumplimiento a nivel de casos mediante nuestros diversos programas, la cual es analizada para identificar criterios objetivos que nos permitan orientar la fiscalización de acuerdo con el comportamiento de incumplimiento en el registro, declaración, suministro de información y/o pago demostrado en un período dado. Posteriormente, se utiliza esta información para desarrollar perfiles de riesgo y criterios de selección a fin de identificar y priorizar el riesgo en la población nacional e igualmente se aplica a muchos de nuestros procesos previos y posteriores a la liquidación.

5.1 Procesos de Evaluación de Riesgo a Nivel de Casos Individuales

La CRA dispone de una amplia variedad de medidas preventivas y de detección, que funcionan como sistema de control para lograr cumplimiento en materia de inscripción, presentación, declaración y pago. Estas medidas abarcan desde retenciones salariales y cotejo de formularios de información hasta verificaciones de prueba, auditorías e investigaciones criminales que pueden llevar a una demanda judicial.

Sistema integral de verificaciones y balances	
Cumplimiento Voluntario Facilitado	<ul style="list-style-type: none"> • Retenciones salariales • Pagos a plazos • Declaración de formularios de información de terceros • Declaración de estados financieros de terceros • Declaración voluntaria • Enmiendas legislativas recomendadas • Dictámenes e interpretaciones avanzadas • Visitas comunitarias • Acuerdos avanzados de fijación de precios • Evaluación de declaraciones y verificaciones computarizadas • Cotejo de documentos y de formularios de información • Evaluación de riesgos • Encuestas, verificaciones de pruebas y revisiones de muestras
Cumplimiento Forzado	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis computarizados • Filtrado de los archivos por parte de expertos • Pistas y referencias • Validación y auditoría • Multas e intereses • Procesamientos

Verificaciones computarizadas, cotejo de documentos, sistemas de evaluación de riesgos y varias encuestas y verificaciones de prueba apoyan la detección del incumplimiento y el establecimiento de perfiles de riesgo a fin de orientar la selección de los casos que se deben verificar, auditar o sobre los que se deben aplicar medidas de imposición.

En la CRA, los procesos de identificación y evaluación de riesgos a nivel nacional están incorporados en varias áreas de cumplimiento tributario, tales como:

Inscripción;
Identificación de contribuyentes que no declaran y de contribuyentes no inscritos.

Procesamiento de las declaraciones de impuestos;
Inspecciones, auditorías o investigaciones post-procesamiento; y
Recaudación de impuestos.

5.1.1 Revisiones de Pre-Evaluación

A pesar de la conveniencia y los beneficios en términos de cumplimiento que ofrece la declaración de terceros, persiste el riesgo de que los contribuyentes cometan errores en sus declaraciones de impuestos, elijan informar sólo parte de sus ingresos, o exageren sus retenciones o deducciones fiscales. Una vez que se presentan las declaraciones de impuestos, realizamos revisiones de pre evaluación basadas en un enfoque de puntaje del riesgo a fin de seleccionar algunas declaraciones para su revisión detallada.

A través de nuestro Programa de Validez de Confianza, realizamos una revisión de pre-evaluación de varias retenciones y deducciones y corregimos las declaraciones antes de la emisión de una notificación de liquidación. En 2007-2008 identificamos una cantidad promedio valorada de 467 dólares de impuestos adicionales por revisión, totalizando más de 126 millones de dólares, esto es, un aumento del 18% sobre el año anterior.

5.1.2 Revisiones de Post-Evaluación

Nuestro trabajo de post-evaluación involucra revisiones selectivas basadas en programas de cotejo y revisiones aleatorias.

A través de nuestro programa de correspondencia, comparamos las cantidades informadas por los individuos para una amplia variedad de elementos de ingresos y retenciones (como salarios y contribuciones registradas de planes de pensiones) con las cantidades informadas en los formularios de información de terceros. Para la minoría de los contribuyentes que cometen errores en su declaración, el proceso de correspondencia nos permite identificar y corregir eficazmente estos errores.

En 2007-2008, el Programa de Correspondencia del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (T1) generó liquidaciones tributarias adicionales que totalizaron 573,2 millones de dólares.

Las revisiones aleatorias son también muy importantes porque nos ayudan a descubrir con certeza el incumplimiento en las declaraciones.

La mayoría de las administraciones tributarias coinciden en que la evidencia directa de cumplimiento más significativa se deriva de la auditoría / verificación cuidadosa de una gran muestra aleatoria de declaraciones de impuestos, que sea representativa de toda la población.

El Programa de Verificaciones Núcleo (CAP, por su sigla en inglés), está destinado a proporcionar una perspectiva sobre niveles de cumplimiento, factores potenciales de riesgo y causas subyacentes de la conducta de incumplimiento. Sólo está dirigido a las pequeñas y medianas empresas, incluyendo los trabajadores autónomos.

En 2007-2008, el programa CAP examinó el sector comercial sin personería jurídica de la población de empresas pequeñas y medianas. La tasa estimada de incumplimiento significativo de declaración de este sector (es decir, 5.000 dólares o más de impuesto federal adicional a pagar) resultó del 14,6%. Este es el primer año en el que se ha examinado este sector particular a partir de la implementación del programa CAP. Como tal, esta estimación del incumplimiento de declaración servirá como punto de referencia frente al cual se evaluarán las auditorías futuras de este sector particular.

5.2 El Proceso de Revisión del Cumplimiento de la CRA

La CRA realizó su primera Revisión de Cumplimiento en 2004, y las estrategias y planes de acción de aquella revisión siguen rigiendo muchas de las actividades de hoy. La actividad de Revisión implicó la contratación de personal jerárquico en la Sede Central y en las Regiones para examinar las prioridades clave y los mayores riesgos para la base impositiva desde una perspectiva de toda la Agencia. El proceso de Revisión de Cumplimiento implicó los siguientes pasos clave;

- Crear un inventario de todas las cuestiones materiales de cumplimiento en todos los programas en la Agencia;
- Recopilar información sobre el tamaño y las características de cada cuestión para fines de evaluación de riesgos;
- Evaluar cada una de las cuestiones frente a criterios predeterminados de riesgo (se discute más abajo);
- Priorizar las cuestiones de cumplimiento desde una perspectiva de Agencia en términos de los mayores riesgos para la base impositiva de Canadá;
- Obtener el consentimiento de los altos mandos acerca de las prioridades más altas que se han propuesto; y,
- Desarrollar o actualizar estrategias y planes de acción para abordar cada una de las prioridades identificadas.

Los cuatro criterios de riesgo utilizados para categorizar cada cuestión de cumplimiento incluyen:

- Medir el perfil público de la cuestión y su impacto sobre el sistema del cumplimiento voluntario;
- Evaluar el impacto financiero;
- Determinar el alcance de la cuestión, en términos de cuántos contribuyentes podrían estar implicados; e
- Identificar la tendencia de riesgo de la cuestión, en términos de si estaba aumentando o disminuyendo.

La revisión 2004 identificó cuatro prioridades de cumplimiento de entre las 30 cuestiones identificadas: Planificación Fiscal Agresiva, Cumplimiento de Alto Riesgo del GST/HST (Impuesto sobre Bienes y Servicios / Impuesto Armonizado sobre las Ventas), Economía Clandestina, y Recaudaciones de Contribuyentes que No Declaran / Contribuyentes No Inscriptos y de Ingresos. Las estrategias y planes de acción para cada una de las cuatro prioridades se desarrollaron posteriormente, y se continúa llevando a cabo esta tarea.

Son esenciales las revisiones periódicas de cumplimiento que se realizan cada 3-4 años para confirmar los riesgos de cumplimiento existentes, y para asegurar que se consideren los riesgos nuevos y emergentes. Al identificar y priorizar los numerosos desafíos de cumplimiento que enfrentamos, podemos enfocar mejor nuestros recursos limitados hacia el abordaje de las áreas de riesgo de mayor prioridad. La CRA está realizando actualmente su segunda Revisión de Cumplimiento.

6. APLICAR LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO Y LA INFORMACIÓN SOBRE EVALUACIÓN DE RIESGOS PARA PROMOVER Y AMPLIAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

La CRA utiliza los resultados de las actividades de investigación y de consulta, así como la información de evaluación de riesgos a nivel de casos individuales, para determinar los diferentes tipos de conducta de los contribuyentes y desarrollar y orientar las actividades de auditoría según corresponda.

6.1 Estrategia de Cumplimiento para Contribuyentes Cumplidores

Le facilitamos a los contribuyentes cumplidores la tarea de inscribir, presentar, declarar y pagar sus impuestos proporcionándoles un sistema electrónico y opciones de pago diseñados para reducir la carga administrativa. Hacemos un uso eficaz de nuestras técnicas de evaluación de riesgos para intentar dejar a los contribuyentes cumplidores fuera de nuestras actividades de auditoría e imposición. En caso de que el contribuyente entable contacto con nosotros, le

proporcionamos información oportuna, exacta y accesible a través de nuestros servicios de consulta telefónica, nuestros servicios "en persona" en nuestras Oficinas de Servicios Fiscales, así como a través de nuestro sitio Web.

También tendemos la mano de manera proactiva a las comunidades, y ayudamos a asegurar que su presentación y declaración sean lo más francas y convenientes que sea posible.

6.1.1 Actividades de Evaluación de Riesgos que Mejoran la Prestación de Servicios: La Reorganización del Proceso de Investigación Científica y Desarrollo Experimental (SR&ED)

El programa de Investigación Científica y Desarrollo Experimental (SR&ED, por su sigla en inglés) es un programa federal de incentivo fiscal, administrado por la (CRA), que estimula a los negocios canadienses de todos los tamaños y en todos los sectores, a realizar investigación y desarrollo (I+D) en Canadá. Es la fuente individual más grande de apoyo del gobierno federal a la I+D industrial.

El programa de SR&ED ofrece a los solicitantes reembolsos de dinero en efectivo y/o deducciones fiscales por sus erogaciones realizadas en un trabajo de I+D elegible realizado en Canadá.

La CRA mejoró recientemente la puntualidad de su procesamiento de solicitudes al incorporar un filtrado preliminar, un trabajo de pre-revisión y un sistema automatizado de evaluación de riesgo a base de reglas que examina la integridad y la validez de las solicitudes.

El proceso automático de evaluación de riesgos se desarrolló en cooperación con personal local, apoyo regional y expertos de programa, y el sistema se evaluó a satisfacción de empleados de CRA y solicitantes. Los empleados han podido dedicar menos tiempo a las de menor riesgo y enfocarse en la revisión de las solicitudes de mayor riesgo, con el efecto global de una considerable reducción del tiempo de procesamiento de las solicitudes.

La reorganización del proceso de SR&ED dio como resultado una reducción del tiempo promedio para filtrar una solicitud inicial de 108 días a 10 días, mientras que el tiempo promedio para revisar una solicitud disminuyó de 313 días a 250 días.

6.1.2 Programas de Extensión y Educación

Los programas de extensión y educación de la CRA son elementos importantes de la estrategia canadiense en cuanto al cumplimiento tributario. Ellos apoyan el cumplimiento voluntario informando al público sobre los programas y servicios

que ofrece la CRA. La educación asegura que los contribuyentes cuenten con el conocimiento necesario para cumplir con sus obligaciones, sin intervención directa.

- El programa de enseñanza sobre impuestos (Teaching Taxes Program) introduce a los estudiantes de las escuelas secundarias y postsecundarias de todo Canadá al sistema impositivo del país. Les enseña cómo preparar una declaración básica de impuestos sobre la renta.
- El programa de aprendizaje sobre impuestos (Learning About Taxes Program) es un curso en línea gratuito que proporciona información básica sobre el sistema impositivo de Canadá.

El programa comunitario de voluntarios en materia de impuestos (Community Volunteer Income Tax Program) ayuda a los individuos elegibles que no pueden preparar sus declaraciones por sí mismos y que tampoco pueden pagar para que los ayuden a hacerlo. El programa funciona con voluntarios capacitados que están asociados con organizaciones de la comunidad que ayudan a los contribuyentes a preparar sus declaraciones de impuestos sobre la renta y beneficios.

**Nuestras actividades de extensión
aumentan nuestra visibilidad en la comunidad**

En 2007-2008 realizamos 1.287 eventos de extensión que involucraron a más de 58.000 participantes a quienes se proporcionó información sobre los beneficios y los privilegios que se otorgan a individuos como los destinatarios (actuales y potenciales) de subsidios familiares, los estudiantes y los recién llegados a Canadá. También presentamos alrededor de 1.200 eventos de extensión para negocios, que involucraron cerca de 30.000 participantes y que se realizaron para apoyar a la comunidad comercial al facilitar el cumplimiento de grupos tales como los pequeños negocios, los inscriptos en GST/HST y los usuarios potenciales de servicios comerciales electrónicos.

6.2 Estrategia de Cumplimiento para Incumplidores Contingentes

Como se señaló anteriormente, las principales barreras para el incumplimiento que encuentran los incumplidores contingentes son su percepción del riesgo y la falta de oportunidad. La estrategia general de cumplimiento para este grupo es aumentar su percepción del riesgo informándoles completamente las consecuencias de ser descubierto como evasor, y haciéndoles sentir que corren riesgo de ser atrapados. Ambos mensajes se han diseñado para desalentar a los incumplidores contingentes de aprovechar o crear la oportunidad de evadir.

6.2.1 Comunicación de las Consecuencias del Incumplimiento Tributario

La investigación de opinión pública llevada a cabo en 2007 sobre la percepción de la evasión fiscal y el impacto de las comunicaciones sobre el cumplimiento puso en evidencia algunos hallazgos interesantes. Los participantes a menudo no estaban al tanto de las actividades de la CRA, y tampoco eran conscientes de algunas de las consecuencias más graves de ser atrapado por evasión fiscal. Además de proporcionar una guía para la estrategia de comunicaciones de la CRA, los resultados de la investigación se usaron para desarrollar mensajes clave en comunicados de prensa destinados al público, además de los mensajes que exhibimos en nuestro sitio Web. En particular, deseamos hacer énfasis en que ser acusado de evasión fiscal podría dar origen a encarcelamientos o a antecedentes penales.

6.2.2 Abordaje de las Oportunidades Legislativas para el Incumplimiento

Los cambios en la política tributaria llevan a menudo a la creación de nuevas leyes fiscales o a enmiendas legislativas. Algunos de estos cambios legislativos pueden proporcionar la oportunidad de interpretaciones agresivas de la ley que no son el objeto de la legislación. La CRA trabaja con el Ministerio de Hacienda para mejorar la legislación cuando el incumplimiento es consecuencia de la interpretación de la legislación tributaria.

Cuando se propone una nueva legislación o una enmienda, la CRA analiza las disposiciones para evaluar la viabilidad administrativa, la carga del contribuyente, las consideraciones de imposición, la eficacia administrativa, la simplicidad y la claridad. La CRA trabaja para asegurar que los sistemas, procedimientos, formularios y manuales informativos estén actualizados para reflejar las enmiendas legislativas. También trabaja para que las enmiendas propuestas se comuniquen a los empleados de la Agencia y al público en general.

6.3 Estrategia de Cumplimiento para el Incumplidor

Según los hallazgos de la investigación, el "rebelde" no se ve afectado por las estrategias de comunicación o de educación desarrolladas para promover el cumplimiento. Ellos ya han formado su intención de ser incumplidores y, en muchos casos, exploran y crean de manera proactiva nuevas oportunidades para evadir. Si son trabajadores asalariados, pueden hacer trabajos suplementarios en el sector de renovación del hogar y no informar sus ingresos independientes. Pueden elaborar facturas falsas para aumentar sus gastos reclamados. Es posible que nunca hayan presentado una declaración de impuestos. La herramienta principal de la CRA para proteger la base impositiva proveniente de este sector de la población es mejorar la identificación de los contribuyentes de alto riesgo, priorizar los riesgos, y aplicar una acción de imposición rápida y firme según corresponda.

6.3.1 Investigaciones Criminales

En el caso de aquellos involucrados en la evasión fiscal, la CRA hace valer sanciones criminales. Los procesamientos son una parte fundamental de nuestra presencia de imposición, y son esenciales para asegurar la igualdad de condiciones para todos los contribuyentes y negocios.

En 2007-2008, hubo 299 condenas por evasión fiscal. Tribunales de todo Canadá impusieron cerca de 27,5 millones de dólares en multas. Además, los infractores fueron condenados a un total de más de 44 años de prisión. Obtuvimos condenas en el 96% de los casos procesados.

6.3.2 Programa de Imposición Especial

Nuestro Programa de Imposición Especial realiza auditorías y emprende otras acciones de imposición civil contra individuos y negocios que se sabe o se sospecha que obtienen ingresos de actividades ilegales.

La CRA trabaja estrechamente con la Real Policía Montada de Canadá (RCMP, por su sigla en inglés), otras agencias de aplicación de la ley, y el Centro de Análisis de Transacciones y Declaraciones Financieras de Canadá (FINTRAC, por su sigla en inglés) para combatir el lavado de dinero, el financiamiento de actividades terroristas, y la evasión de impuestos o aranceles.

En 2007-2008, realizamos más de 1.100 auditorías en el programa de Imposición Especial que involucró a contribuyentes sospechados de obtener ingresos de actividades ilegales. Estas auditorías identificaron 82,2 millones de dólares en impuestos adicionales a pagar.

7. IMPULSANDO NUESTRAS ACTIVIDADES DE CUMPLIMIENTO

Además de orientar nuestras actividades de auditoría en cuanto a la conducta del contribuyente, alentamos también el cumplimiento a través de mecanismos tales como nuestra Estrategia de Comunicaciones del Cumplimiento, nuestro Programa de Declaración Voluntaria y nuestro Proceso de Reparación.

7.1 La Estrategia de Comunicaciones del Cumplimiento de la CRA

Uno de los hallazgos claves de la investigación realizada para comprender la percepción pública sobre cuestiones de cumplimiento tributario es que el público quiere saber lo que la CRA está haciendo para combatir la evasión fiscal y otros tipos de problemas de incumplimiento, como la economía clandestina. El público quiere ver la evidencia de que la CRA está utilizando sus capacidades de evaluación

de riesgos para dirigirse a los contribuyentes de alto riesgo, independientemente de quiénes sean. También quieren ver, en los medios gráficos y audiovisuales, pruebas concretas de que la CRA está obteniendo resultados.

Con una estrategia sólida e integrada de comunicaciones del cumplimiento, pretendemos influir tanto en la percepción como en la conducta de cumplimiento. El plan de implementación para la estrategia de comunicaciones incluye una amplia variedad de actividades, como otras entrevistas en los medios, comunicados de prensa y alertas fiscales.

7.2 Programa de Declaración Voluntaria (PDV)

El Programa de Declaración Voluntaria (PDV) es un programa de cumplimiento que está orientado a ofrecer a los contribuyentes una oportunidad de corregir omisiones y deficiencias anteriores, y de cumplir de este modo con sus obligaciones legales.

En 2007-2008, implementamos cambios para ayudar a los contribuyentes a realizar una declaración, mejorar el proceso administrativo PDV y proporcionar extensión a los profesionales fiscales. Los resultados muestran que más del 70% de las declaraciones recibidas en 2007-2008 se realizaron a través de profesionales fiscales.

7.3 Nuestro Proceso de Reparación

La disponibilidad de un proceso de reparación forma parte integral de nuestra administración tributaria. Para lograr y conservar la confianza de los contribuyentes, el proceso de reparación debe ser y parecer justo. Los contribuyentes que sienten que han sido tratados con justicia tienen una mayor confianza en sus intercambios con nosotros.

Un aspecto básico de la imparcialidad consiste en asegurar que los contribuyentes estén informados de sus derechos de reparación y de cómo ejercerlos. El hecho de asegurar que el proceso de reparación es oportuno, accesible y coherente contribuye a su imparcialidad real y percibida. Los contribuyentes pueden presentar una Notificación de Objeción, que dará como resultado una revisión administrativa por parte de una Dirección General de Apelaciones independiente e imparcial dentro de la CRA, y también, si no satisfecho puede apelar su caso a los tribunales.

8. CONCLUSIONES

En este trabajo discutimos algunas de las actividades de evaluación de riesgos basadas en la conducta que realizamos para desarrollar estrategias de cumplimiento generales y selectivas.

Si bien proporcionamos las mismas reglas y medidas de autoevaluación a todos los contribuyentes sin tener en cuenta las diferencias en su conducta, enfocamos nuestras actividades de auditoría en las áreas de mayor riesgo.

La identificación y la evaluación de riesgos representan una actividad compleja y cambiante. Los instrumentos y los procesos que usamos para recopilar y evaluar la información de riesgos se basan en información tanto indirecta como directa.

La información indirecta, tal como la investigación de la opinión pública sobre las actitudes y la toma de conciencia respecto de temas clave de cumplimiento, nos proporciona información útil sobre la motivación subyacente y los factores de influencia que moldean la conducta de cumplimiento.

Recopilamos y analizamos la información directa que nos envían los ciudadanos a través de sus formularios fiscales para elaborar un cuadro concreto de las oportunidades de incumplimiento.

Utilizamos los resultados de la investigación, la consulta y las observaciones directas de los resultados del programa para desarrollar nuestro enfoque de cumplimiento general, evaluar nuestras prioridades de cumplimiento y desarrollar estrategias individualizadas que permitan promover y mejorar el cumplimiento voluntario, identificando y tratando a la vez las áreas de incumplimiento.

Caso práctico

Tema 2.2

**MECANISMOS DE INCENTIVO Y
FACILITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO CON BASE EN EL
COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES**

Frank Ng

Comisionado de Grandes y Medianas Empresas
Servicio de Ingresos Internos
(Estados Unidos)

SUMARIO: I. Introducción.- II. Información general sobre la división de negocios grandes y medianos del IRS.- III. Visión de la LMSB.- IV. Fiscalización tradicional luego de la presentación de la declaración de impuestos.- V. Cómo mejorar el proceso de fiscalización después de la declaración de impuestos.- VI. Resolución de problemas en tiempo real y previo a la presentación de la declaración.- VII. Otros esfuerzos del IRS para lograr transparencia en los contribuyentes y reportes mejorados. VIII. Medidas claves.- IX. Impactos de la Administración Fiscal en un descenso económico.- X. Marcha hacia adelante - Transparencia del contribuyente y manejo de riesgo.

I. INTRODUCCIÓN

Los grandes contribuyentes corporativos buscan la certeza y le dan mucho valor a la capacidad para terminar con la situación de sus impuestos rápidamente. Esto les ayuda a lograr que el flujo de caja sea previsible y permite una mejor evaluación y preparación de informes públicos sobre el valor de sus negocios. En años recientes, la División de Grandes y Medianos Negocios ("LMSB") del Servicio de Rentas Internas ("IRS") ha implementado una serie de procesos de fiscalización innovadores con la intención de proporcionar una certeza de impuestos oportuna a los contribuyentes corporativos. Los contribuyentes tienen el incentivo de trabajar con el IRS para agilizar el proceso de auditoría para poder actualizarse y enfocarse en su negocio con menos exposición a los impuestos. Al mismo tiempo, el IRS se beneficia con información confiable y en tiempo real, lo cual

permite una asignación más eficiente de los recursos de fiscalización en una era de cambio tecnológico y retos presupuestarios significativos.

II. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA DIVISIÓN DE NEGOCIOS GRANDES Y MEDIANOS DEL IRS

La División Operacional de Negocios Grandes y Medianos (LMSB por su sigla en inglés) es una de las cuatro divisiones operacionales del IRS. La LMSB presta servicios a corporaciones, corporaciones del subcapítulo S, y sociedades con activos por más de \$10 millones. Entre los contribuyentes de la LMSB se encuentran los empleadores corporativos más grandes de los Estados Unidos. Los contribuyentes de la LMSB mantienen negocios en un ambiente global cada vez más grande, y de forma rutinaria tratan con cuestiones altamente complicadas como son los temas legales, la contabilidad y los impuestos. Estas declaraciones de impuestos tienden a ser muy complicadas y las fiscalizaciones de la LMSB pueden tomar meses o años hasta concluir las bajo los procesos de fiscalización tradicional. Los contribuyentes de la LMSB ejercen mucha influencia sobre la legislación y las políticas, tanto en los Estados Unidos como a nivel mundial. Están representados por los profesionales más sofisticados y que más impuesto pagan en el negocio.

Las operaciones de negocios de la LMSB están estructuradas de forma que puedan apoyar las metas del IRS para mejorar el servicio al contribuyente y mejorar el cumplimiento del derecho fiscal. La modernización de la agencia por medio de su gente, los procesos y la tecnología, constituye un enfoque estratégico clave para alcanzar los objetivos. Para la LMSB, la meta de mejorar el servicio al contribuyente generalmente significa terminar el trabajo de auditoría de forma más eficiente, al mantener normas de medición de alta calidad e intentar reducir la carga administrativa impuesta sobre los contribuyentes en la medida de lo posible. La meta de mejorar el cumplimiento significa tratar las áreas de riesgo de cumplimiento significativas mediante la fiscalización y otros métodos e instar a los contribuyentes que incumplen a cumplir con sus obligaciones fiscales. La modernización significa fortalecer la fuerza laboral e implementar herramientas eficientes, sistemas y procesos que la LMSB y los contribuyentes usan para desempeñar sus funciones dentro del sistema tributario.

III. VISIÓN DE LA LMSB

Cuando la LMSB se mantuvo en el 2000 como parte del IRS reestructurado, nuestros procesos de negocios estaban firmemente enraizados en la tradición. La actividad de cumplimiento entre los contribuyentes de empresas grandes y empresas medianas y el IRS fue, esencialmente, cuestión de desarrollar fiscalizaciones minuciosas, que consumen tiempo, requieren de mucha mano

de obra, y están relacionadas con documentos, que típicamente comenzaban un par de años después de presentar la declaración y tomaban aproximadamente cinco años para terminar, algunas veces en un ambiente adverso. Este enfoque puede haber funcionado en el pasado, pero el ambiente de impuestos corporativos comenzó a cambiar mucho más rápidamente que nuestras capacidades internas. La complejidad de la ley fiscal, la rápida globalización del negocio y una mayor competitividad llevó a estructuras fiscales creativas y agresivas, y transacciones que nos forzaron a nosotros, a otras agencias reguladoras y a la comunidad tributaria, a reevaluar nuestros enfoques hacia el cumplimiento tributario y la administración. Nuestros procesos no involucraron debidamente a nuestras partes interesadas en la resolución del cumplimiento, y nuestros procesos para identificar las tendencias del cumplimiento tributario y temas de alto riesgo estaban obsoletos y no se ajustaban a los requisitos de contabilidad de los estados financieros.

Actualmente, estamos construyendo una fundación que redundará en nuestra capacidad para darle un mejor servicio a nuestros contribuyentes y llevar a cabo nuestras actividades de mejoramiento de cumplimiento más eficaz y oportunamente. Hemos establecido un amplio plan "conceptual de operaciones" que identifica las capacidades y procesos de negocios que necesitamos para administrar eficazmente la administración tributaria de una empresa grande en un ambiente de negocios mundial y regulador cada vez más complejo. Existe una correlación entre los atributos del futuro estado hacia el que avanza la LMSB y lo que nos dicen nuestros contribuyentes, a través de la investigación, que es importante para ellos. La visión para el LMSB es una administración tributaria que le ofrece:

- Transparencia y certeza en el mejoramiento del cumplimiento tributario al contribuyente. Es importante para la administración tributaria que las posiciones de los contribuyentes, las transacciones y la contabilidad subyacente sea lo más transparente posible. A la misma vez, los contribuyentes tienen una necesidad de seguridad, una garantía de que están cumpliendo.
- Una fuerza laboral altamente calificada y comprometida y un equipo de liderazgo capaz de lograr nuestras metas de administración tributaria.
- Tecnología que permite la productividad empresarial y de la fuerza laboral, con información que apoye las decisiones y acciones informadas.
- Emitir enfoques dirigidos hacia el cumplimiento para maximizar la eficacia de los recursos y proporcionar consistencia en la solución.
- Relaciones eficaces con los contribuyentes y las partes interesadas para permitir que las decisiones de negocios sean informadas. Hacer que los contribuyentes se involucren tanto a nivel corporativo como a un nivel más directo, promueve la comprensión, el acuerdo y en última instancia, los resultados. El entendimiento mutuo de los problemas y soluciones se da en el mejor interés tanto del administrador tributario como del contribuyente.

- Capacidad para identificar rápidamente las tendencias y los problemas que surjan y resolver los problemas rápidamente por medio de una mejor capacitación, la retención del conocimiento y el manejo de los problemas. La administración tributaria funciona en un ambiente muy dinámico. Es bastante probable que lo que la administración tributaria enfrente el año entrante sea diferente de lo que enfrenta actualmente o lo que enfrentó el año pasado. Los sistemas y procesos de la LMSB están cambiando para permitirle a nuestra gente adaptarse rápidamente y poder ajustarse a esos cambios.

IV. FISCALIZACIÓN TRADICIONAL LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE IMPUESTOS

La fiscalización luego de la presentación de la declaración de impuesto es el método tradicional que se emplea para promover niveles más altos de cumplimiento del contribuyente. Sin embargo, existe poco personal de fiscalización para examinar las declaraciones de impuesto; y no todas las declaraciones de impuesto pueden ser fiscalizadas por el IRS. Por consiguiente, el IRS utiliza técnicas informáticas y la revisión manual para clasificar y seleccionar las declaraciones con el mayor potencial de cambio tributario y rendimiento de ingresos¹ para examinarlas.

¹ *Para fines de fiscalización, los contribuyentes de la LMSB están divididos en dos grupos: contribuyentes de un Caso Coordinado de la Industria ("CIC") y contribuyentes de un Caso de la Industria ("IC"). Los contribuyentes CIC son contribuyentes muy grandes y complejos a quienes se les considera que necesitan administración de auditoría centralizada y coordinación. Esencialmente están sujetos a auditorías constantes, con personal del IRS específicamente designado para atender sus casos durante un largo período de tiempo. Se determina quiénes son los contribuyentes CIC mediante la aplicación de un sistema de puntos "pointing", basado en una variedad de características que incluyen, activos brutos, ingresos brutos, número de entidades, total de transacciones relacionadas, y total de activos externos. Se asigna a un gerente de equipo para que supervise la auditoría CIC. Varios especialistas se encuentran disponibles para asistirle al gerente del equipo, entre los cuales se encuentran especialistas internacionales, especialistas en auditoría de computadoras, especialistas en productos financieros, especialistas en contribución patronal sobre nómina, ingenieros y economistas. Si un contribuyente primario califica como contribuyente CIC, todas sus entidades efectivamente controladas, además de aquellas que no están relacionadas pero están asociadas con los contribuyentes en actividades que tienen consecuencias fiscales significativas serán fiscalizadas. Los contribuyentes IC son aquellos que no cumplen con los criterios para ser clasificados como contribuyentes CIC. Algunos podrán ser tan grandes y complejos como un contribuyente CIC, pero no necesariamente están sujetos a auditoría constante. En el año fiscal 2007, los impuestos recaudados de las actividades de auditoría de cumplimiento LMSB ascendieron a \$14,200 millones. La tasa general de cobertura de la auditoría fue de 16.8 por ciento para todas las corporaciones LMSB, y variaba entre el 15 por ciento para compañías con activos de \$10 a 50 millones a 62.9 por ciento para compañías con activos de \$5 mil millones a \$20 mil millones. Para aquellas por más de \$20 mil millones, la cobertura de la fiscalización fue de 100 por ciento.*

El proceso tradicional de fiscalizar después de presentar la declaración de impuestos requiere que se lleve a cabo una auditoría minuciosa del contribuyente, que frecuentemente consume bastante tiempo y requiere de mucho trabajo, y que algunas veces se da en un ambiente adverso. Durante una fiscalización luego de la presentación de la declaración de impuestos, a menudo se les pide a los contribuyentes que presenten registros e información que le ayudará al IRS a comprender las decisiones de negocios de años anteriores. Por ley se les exige a los contribuyentes que mantengan y lleven libros de contabilidad y registros suficientes para establecer ingresos, deducciones, créditos, y otros asuntos sobre los cuales puedan reportar en sus declaraciones de impuestos sobre la renta. IRC § 6001. Los examinadores fiscales y agente tributarios están autorizados por mandato a examinar cualquier libro, papeles, registros y cualquier otra información que sea relevante o material para la auditoría de la declaración de impuestos, y convocar a cualquier persona responsable por cualquier impuesto en cuestión o cualquier persona que tenga custodia de libros u otros registros relacionados con una declaración de impuestos bajo fiscalización para que comparezca y presente documentos y de testimonio relacionado con la fiscalización de la declaración de impuestos. IRC § 7602.

No obstante, a medida que el tiempo pasa, es probable que el personal del contribuyente que se responsabiliza por archivar la declaración haya dejado su empleo, es probable que los registros no estén disponibles, y puede ser cada vez más difícil para los contribuyentes proporcionar la información requerida. Esto puede complicar una auditoría para los contribuyentes y el IRS, a hacer que se extienda el período de una fiscalización y los requisitos de recursos por ambas partes. Si los problemas permanecen sin resolver, a los contribuyentes se les requerirá, de conformidad con las reglas financieras de contabilidad, que mantengan reservas de impuestos en sus libros, lo cual a menudo puede afectar sus estados financieros, informes públicos, y hasta el valor de la acción.

Las encuestas anuales de los clientes de la LMSB regularmente mostraban que su base de contribuyentes deseaba tener formas de reducir la carga administrativa del proceso de fiscalización, que incluyen la duración de la auditoría y la duración del proceso, así como la forma de conocer con certeza y antelación los temas de la auditoría.

En un esfuerzo por resolver estas preocupaciones, la LMSB ha introducido una variedad de iniciativas de administración tributaria que está enfocada hacia una mejor identificación y resolución oportuna de los problemas de auditoría tanto para el IRS como para los contribuyentes. Entre las metas de estas iniciativas se encuentra la reducción de la duración del ciclo de la auditoría, mejorar la actualidad de la auditoría, reducir la carga del contribuyente, y mejorar la eficiencia en general. La filosofía que ha prevalecido en estas iniciativas ha sido la idea de que traer temas importantes a la primera plana de una fiscalización en forma rápida y eficiente, con cooperación mutua del IRS y los contribuyentes corporativos es bueno, tanto para los contribuyentes como para el administrador tributario.

V. CÓMO MEJORAR EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN DESPUÉS DE LA DECLARACIÓN DE IMPUESTOS

A. Proceso de Fiscalización Enfocado en el Problema

Recientemente, la LMSB ha mejorado el proceso tradicional de fiscalización, al implementar un enfoque que se concentra en cuestiones asociadas al cumplimiento de la fiscalización, bajo el cual clasifica temas significativos con base en un sistema escalonado que se relaciona con el riesgo de cumplimiento. De conformidad con este proceso, el IRS se enfoca en temas significativos y de alto riesgo en un esfuerzo por mejorar el cumplimiento fiscal y apalancar recursos. El IRS identifica los problemas de cumplimiento mediante fiscalizaciones, revisiones del Esquema M-3, y otras fuentes. El análisis de estos problemas determina el riesgo de no cumplimiento y la prioridad. Los ejecutivos de la LMSB evalúan los problemas para determinar si escalan a un nivel de alta prioridad.

Los temas de alta prioridad son asignados a un equipo de administración de cuestiones, encabezado por un ejecutivo del IRS, para desarrollar una estrategia de cumplimiento general. La meta de este enfoque es obtener consistencia y eficiencia en la solución de cuestiones escalonadas. La identificación previa y el análisis de estas cuestiones significativas, así como de los contribuyentes afectados, le permiten al IRS tratar el incumplimiento más rápidamente, lo cual mejora la actualización para los contribuyentes y la duración del ciclo de auditoría para el IRS.

B. Proceso de Planificación Conjunto de Auditoría

Al inicio de una fiscalización, el equipo de fiscalización del IRS hace que el contribuyente se involucre en un proceso de planificación conjunto de auditoría para desarrollar mutuamente un acuerdo y planificar la forma en la que se va a llevar la fiscalización. El proceso promueve una fiscalización oportuna y ordenada, que beneficia a ambas partes, mediante el establecimiento de un acuerdo sobre los roles y responsabilidades, rendición de cuentas, períodos de tiempo, y métodos para encontrar los hechos, desarrollo y solución del problema. Para el IRS, éste es un enfoque particularmente eficaz para manejar los recursos que se necesitan para un examen fiscal, donde el gerente de casos de fiscalización del IRS debe tener un entendimiento claro de los recursos de especialistas que se necesitan, tales como ingenieros, especialistas en auditoría de computadoras y asesores técnicos. Para el contribuyente, el proceso también maximiza los recursos y la eficiencia del tiempo, a la vez que promueve la certeza. Durante toda la fiscalización, el plan de auditoría conjunto es monitoreado continuamente y actualizado para que refleje y garantice de la mejor manera una fiscalización eficiente a la luz de toda la información disponible.

C. Resolución Acelerada de la Cuestión

Aun antes de que la LMSB fuera establecida en el 2000, el IRS ya había comenzado a trabajar para alcanzar las metas políticas de actualización en las fiscalizaciones y la identificación de los problemas predominantes de todas las iniciativas de la LMSB. En 1994, el IRS estableció un Programa de Resolución Acelerada de Cuestiones ("AIR") en el Procedimiento Tributario 94-67. El AIR fue un proceso de fiscalización que fue diseñado para mejorar la resolución de los mismos problemas o problemas parecidos que surgieran de la fiscalización de un contribuyente CIC de uno o más períodos fiscales a otros períodos fiscales. El hecho de extender la fiscalización de cuestiones a períodos fiscales más actualizados fue visto como algo que le permitía al equipo de auditoría fiscalizar los libros y registros de los contribuyentes que eran más contemporáneos y accesibles, que cualquier caso que hubiese sido lo contrario.

D. Fiscalización de Enfoque de Cuestiones Limitadas

En el 2002, el LMSB introdujo el proceso de Fiscalización de Enfoque de Cuestiones limitadas ("LIFE") como una alternativa al proceso de fiscalización tradicional total. Bajo la LIFE, la LMSB usa el análisis de riesgo detallado y consideraciones de importancia relativa (que incluyen el valor del dólar, la permanencia y el tiempo) para limitar el alcance de una fiscalización a temas específicos que se haya decidido que son de importancia relativa en el análisis. El proceso LIFE es mucho más optimizado y enfocado en cuestiones específicas que una fiscalización tradicional total. Su fundamento es un Memorandum de Entendimiento (ME), en el cual el contribuyente y la LMSB deben comprometerse a cumplir acciones relacionadas con aspectos clave del proceso. El Memorandum de Entendimiento LIFE identifica cuestiones que serán fiscalizadas y los umbrales de importancia relativa que regirán cualquier ampliación en el alcance de la fiscalización y requiere cooperación entre la LMSB y el contribuyente para terminar una fiscalización. Si un contribuyente no cumple con los compromisos asumidos en el Memorandum de Entendimiento sobre las cuestiones limitadas, el proceso LIFE puede ser terminado y el alcance de la fiscalización será mayor, e incluirá temas grandes, inusuales y cuestionables que se identificarán en el análisis de riesgo LIFE.

El proceso LIFE no se encuentra disponible de forma automática para el contribuyente, aunque un contribuyente puede sugerirle un LIFE a su agente tributario. En última instancia, el Líder del Equipo de Fiscalización decide hacer que el proceso LIFE esté disponible al contribuyente. Cuando un contribuyente ha indicado su deseo de participar en la fiscalización y cooperar con el IRS, es probable que un equipo de fiscalización se ofrezca o esté de acuerdo con IA LIFE.

E. Resolución por la Vía Rápida

En el 2001, el IRS implementó un Programa Piloto de Resolución de Disputa por la Vía Rápida de la LMSB, con apoyo conjunto de la LMSB y la Oficina de Apelaciones del IRS.

La Oficina de Apelaciones del IRS ("Apelaciones") funciona independientemente de las otras funciones del IRS y tiene la "autoridad final y exclusiva" para determinar la responsabilidad por la mayoría de los impuestos. El Comisionado del IRS es quien le ha delegado esta autoridad a la Oficina de Apelaciones. Dicha oficina sirve como el foro de apelación de último recurso dentro del IRS, con el objetivo de resolver controversias tributarias sin litigio, sobre la base de que es justo e imparcial tanto para el gobierno como para el contribuyente. Los oficiales de apelaciones examinan las apelaciones del contribuyente, tienen conferencias y negocian las resoluciones. Si un contribuyente no resuelve su caso en la Oficina de Apelaciones, el siguiente paso sería el litigio.

El Programa de Resolución por la Vía Rápida ("FTS" por su sigla en inglés) le brinda a los contribuyentes de la LMSB una forma de resolver los problemas de auditoría en una etapa temprana y mientras la LMSB retiene la jurisdicción del caso, mediante la utilización de la autoridad de resolución y destrezas de mediación de la Oficina de Apelaciones. Mientras se realiza una fiscalización, los contribuyentes de la LMSB pueden solicitar una resolución temprana para una cuestión o cuestiones específicas por medio del Programa FTS. El contribuyente y los representantes de la LMSB trabajan para lograr una resolución mutuamente aceptable sobre cuestiones tributarias al reunirse con un Oficial de Apelaciones quien se desempeña como una parte neutra y funge como mediador para guiar a la LMSB y al contribuyente a una resolución mutuamente aceptable para cada cuestión. El Oficial de Apelaciones que se desempeña como mediador utiliza su autoridad delegada para resolver para implementar una resolución que ha sido acordada. Bajo el Programa FTS, la organización de la Oficina de Apelaciones puede defender una resolución propuesta a las cuestiones, pero no puede imponer una resolución sobre ninguna de las partes.

El Programa FTS fue diseñado para usar técnicas de resolución alternativa de disputas dentro de la LMSB para promover la resolución de temas en etapas más tempranas y reducir el tiempo total desde la declaración de impuestos hasta la resolución de la cuestión. En la mayoría de los casos, el proceso FTS concluye en menos de 90 días. El FTS generalmente reduce el proceso combinado de la LMSB-Apelaciones en al menos dos años.

A partir de noviembre del 2006, el LMSB ordenó que sus equipos de fiscalización discutan el proceso FTS y los beneficios que éste puede proporcionar durante la conferencia de apertura de todas las fiscalizaciones de la LMSB. El mandato también requiere que los equipos de fiscalización de la LMSB le soliciten al

contribuyente que considere el uso del FTS en el momento en el que queda claro que no se puede alcanzar un acuerdo sobre una cuestión específica.

VI. RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS EN TIEMPO REAL Y PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN

Además de las iniciativas y los nuevos enfoques que la LMSB está implementando para mejorar la administración tributaria después de presentar la declaración de impuestos, la LMSB está tomando acciones para mejorar la administración tributaria antes de presentar la declaración, con el fin de ofrecer certeza y resolver cuestiones antes de que el contribuyente presente su declaración de impuestos.

A. Acuerdos Previos a la Presentación de la Declaración de Rentas

Luego de que se mantuviera la LMSB en el 2000, el IRS anunció la creación de un programa piloto conocido como el Programa de Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración de Impuestos (PFA, por su sigla en inglés), el cual tenía como objetivo la resolución de cuestiones contenciosas previo a la presentación de la declaración de impuestos que hubieran surgido de transacciones que habían concluido. Véase el Aviso 2000-12.² Bajo este programa, cualquier contribuyente bajo la jurisdicción de la LMSB podría solicitar un PFA sobre cuestiones objetivas o asuntos regidos por una ley bien establecida [well-settled law]. Los PFA pueden cubrir desde el año vigente hasta los próximos cuatro años tributarios, pero la transacción debe estar concluida y la declaración de impuestos no se debe haber presentado al momento de firmar el acuerdo. Se pueden usar los PFA para determinar una metodología adecuada para establecer las consecuencias tributarias que afecten los años venideros.

Desde el inicio del programa (hasta el 30/9/08), la LMSB ha aceptado 206 de las 306 solicitudes que se han presentado y ha cerrado 139 con un acuerdo. Los temas más comunes que han sido incluidos en el programa están relacionados con acciones sin valor/deudas incobrables, crédito de investigación, estudios de segregación de costos, y la disposición o adquisición de una subsidiaria.

En el informe anual más reciente del Congreso sobre el programa, todos los que respondieron a una encuesta que se llevó a cabo a finales del proceso PFA, afirmaron que estaban satisfechos (o muy satisfechos) con el proceso; todos dijeron que era probable (o muy probable) que recomendarían el proceso PFA a otras personas. Varios contribuyentes han terminado múltiples PFA.

² *El programa PFA recientemente fue establecido como un programa permanente mediante el Procedimiento Tributario del 2009-14.*

B. Resolución de Temas de la Industria

En el 2000, el IRS también anunció un programa piloto conocido como programa de Resolución de Problemas de la Industria ("IIR", por su sigla en inglés). Véase el Aviso 2000-65.³ La meta del programa del IIR es resolver cuestiones tributarias de negocios sobre las que frecuentemente hay disputas o son temas complicados que afectan un número significativo de contribuyentes al proporcionar una guía clara, reducir el tiempo y los gastos relacionados con la resolución de problemas, caso por caso, durante la fiscalización tributaria.

El programa IIR está disponible para todos los contribuyentes de empresas a quienes les sirve la LMSB. Los contribuyentes de empresas, las asociaciones de la industria, y otras partes interesadas pueden presentar temas para resolución en cualquier momento. El IRS y Hacienda evalúan las solicitudes semianualmente. Los factores que se han considerado incluyen la pertinencia del tema para el programa y si la guía solicitada promueve una administración tributaria sólida.

Una vez que un proyecto es seleccionado para el programa IIR, se anuncia públicamente. Para cada tema seleccionado, un equipo IIR del IRS y personal de Tesorería reúnen los hechos relevantes de los contribuyentes u otras partes interesadas afectadas por el tema. La resolución de un tema normalmente se da mediante una guía que se publica (típicamente es una resolución administrativa tributaria o un procedimiento tributario), pero puede incluir guía administrativa.

Los temas tributarios de empresas que sean considerados que cumplen con los requisitos del programa deben tener al menos dos de las siguientes características: (1) el debido tratamiento de una situación común objetiva es incierto; (2) los resultados de incertidumbre en fiscalizaciones frecuentes, y a menudo repetitivas sobre el mismo tema; (3) los resultados de incertidumbre en la carga del contribuyente; (4) el tema es significativo e impacta a un gran número de contribuyentes, ya sea dentro de la industria o entre líneas de la industria; y (5) el tema requiere de un desarrollo amplio y objetivo y un entendimiento de las prácticas de la industria y puntos de vista le ayudaría al IRS a determinar el debido tratamiento tributario. No se puede usar el programa IIR para resolver: (1) temas que involucran transacciones que carecen un propósito de negocios bona fide; (2) transacciones con un propósito significativo de reducir indebidamente o evitar los impuestos federales; o (3) temas que involucran la transferencia de precios o tratados tributarios internacionales.

³ *El programa IIR fue formalizado y quedó establecido como un programa permanente mediante el Procedimiento Tributario 2003-36.*

Ha habido 19 temas del IIR que han concluido desde que el programa inició como programa piloto en el 2000. Entre los temas importantes que han sido resueltos por medio del programa IIR se encuentran: una elección de conformidad por bancos por deudas incobrables (Res. Adm. Trib. 2001-59); un método de avalúo de inventario por carrocerías reconstruibles de motores vehiculares (Proc. Trib. 2003-20); un método de puerto seguro para tratar los cables de fibra óptica (Proc. Trib. 2003-63); pago de incentivos a un proveedor de servicios de salud (Proc. Trib. 2004-41); y un puerto seguro para concesionarios de equipo pesado para el uso de los costos de repuesto de piezas (Proc. Trib. 2006-14).

C. Proceso de Garantía de Cumplimiento

A principios del año 2004, LMSB reunió a un grupo de expertos para identificar oportunidades con vista a mejorar la administración fiscal corporativa creada por la promulgación de la Ley Sarbanes-Oxley de 2002.⁴ En unos meses, el grupo ideó un enfoque de cumplimiento que era totalmente nuevo llamado "Proceso de Garantía de Cumplimiento" o CAP [Compliance Assurance Process, por sus siglas en inglés] que parecía ofrecer posibilidades de transformar, por completo, la administración fiscal corporativa. El modelo CAP incorporaba elementos de los programas PFA y LIFE descritos anteriormente, pero con un enfoque más amplio y controles más rigurosos. CAP se introdujo en el 2005 como un programa piloto, de forma voluntaria, a 17 contribuyentes corporativos.

Bajo CAP, los agentes y especialistas de LMSB trabajan con el contribuyente en un ambiente de cooperación, en tiempo real y de forma previa a la presentación de la declaración de rentas para identificar y resolver problemas tributarios importantes que afecten la responsabilidad tributaria del contribuyente. Dicho de forma sencilla, la meta de CAP es identificar y resolver cualquier problema de cumplimiento que tenga el contribuyente antes de que el contribuyente presente su declaración y de esa forma reducir o eliminar la necesidad de tener que realizar auditorías después haber sido presentada la declaración. En teoría, esto disminuye problemas administrativos y de tiempo, tanto para el contribuyente como para el IRS, y permite al Servicio utilizar el tiempo ahorrado para mejorar el cumplimiento, realizando fiscalizaciones a declaraciones de otros contribuyentes. A cambio de su mayor cooperación y compromiso con la transparencia, el contribuyente adquiere la posibilidad de lograr certeza fiscal más rápido de lo que sería posible a través de las tradicionales fiscalizaciones después haber sido presentada la declaración.

⁴ *La Ley Sarbanes-Oxley [Sarbanes-Oxley Act ("SOX")] fue un esfuerzo legislativo para contener actividades abusivas por parte de corporaciones a través de reglas más estrictas con respecto a gobernabilidad corporativa, supervisión, integridad de la información y la divulgación de información para propósitos de reportes financieros.*

CAP requiere de extensa comunicación y cooperación entre el IRS y los contribuyentes. A principios del ciclo CAP, el contribuyente firma un ME con el IRS. El ME subraya los roles y responsabilidades de ambas partes, describe el proceso a seguir, incluyendo las responsabilidades de comunicación y divulgación. También le permite al contribuyente y al IRS establecer, de forma conjunta, los umbrales materiales que se aplicarán a la revisión del CAP, aunque, en última instancia, la decisión para identificar problemas en las verificaciones de cumplimiento queda a discreción del IRS.

La transparencia y la comunicación son elementos esenciales del enfoque CAP y son enfatizados en el ME. El contribuyente entra a CAP con la expectativa de tener que proporcionar información pertinente al agente principal de ingresos del IRS que se ocupa del caso (coordinador de cuenta) con relación a los problemas y las transacciones finiquitadas que son objeto de revisión. A cambio, se espera que el coordinador de cuenta se relacione y se comunique de forma activa con el contribuyente, administre y coordine eficientemente las solicitudes de información y mantenga el proceso de revisión en movimiento hacia una puntual finalización del mismo. El contribuyente puede ser removido de CAP si incumple con los términos del ME.

Existe amplio consenso dentro de la LMSB que el enfoque CAP ha sido exitoso. Ha tenido como resultado determinaciones más rápidas en el período de pre-declaración con respecto a problemas claves y ha asistido en la identificación de problemas emergentes. El tiempo utilizado en los casos ha disminuido bajo CAP, mientras que se ha acelerado la solución de asuntos importantes en los que no existía acuerdo. El número de contribuyentes interesados en participar en el programa continúa ascendiendo. Con base a encuestas de servicio al cliente, el IRS ha descubierto que más del 90 por ciento de los contribuyentes que participan en CAP están satisfechos con sus experiencias, particularmente su relación de trabajo con los coordinadores de cuentas de CAP. Estos indicadores comparan muy favorablemente con enfoques tradicionales de fiscalizaciones.

Es más, el interés del contribuyente en CAP continua creciendo. El programa admitió 104 contribuyentes este año y LMSB se encuentra actualmente evaluando opciones para su futuro.

CAP pone un ejemplo muy positivo de cómo la LMSB puede interactuar de forma efectiva con contribuyentes corporativos importantes para enfocarse en asuntos de alto riesgo de cumplimiento y llevar certeza a los contribuyentes de forma más rápida con respecto a las declaraciones de rentas. CAP es una opción viable para los contribuyentes que están dispuestos a comprometerse con el IRS, mostrando buena voluntad para cumplir con requisitos de transparencia y divulgación y participar en un diálogo abierto.

D. Enfoques Internacionales que Presentan Similitud

Se han empezado a implementar programas similares a CAP fuera de los Estados Unidos. En Irlanda, por ejemplo, la División de Casos Importantes de la Dirección Irlandesa de Ingresos ("LCD") [por sus siglas en inglés para el Irish Revenue's Large Cases Division] introdujo un enfoque similar para manejar el cumplimiento fiscal conocido como el Enfoque Cooperativo para el Cumplimiento Fiscal. Tal como CAP, la meta del programa piloto Irlandés era promover un enfoque con respecto al cumplimiento el cual era de colaboración y beneficio para todos. También preveía facilitar un uso más eficiente de los recursos del estado y del sector privado, reducir la inseguridad fiscal y reconocer la sinceridad del contribuyente. Dentro de este programa, se espera que los participantes de grandes compañías compartan su conocimiento sobre sus negocios, actividades, y riesgos tributarios emergentes en tiempo real con el gerente de caso de LCD. El gerente de caso de LCD trabaja con las grandes compañías para enfocarse en los problemas de envergadura y, hasta donde sea posible, resolverlos. Se realizan verificaciones selectivas de ingresos para garantizarle al gerente de caso de LCD que el negocio está cumpliendo con sus obligaciones.

Holanda también ha instaurado un programa piloto similar al CAP de los Estados Unidos. La Administración Fiscal y Aduanera de Holanda requiere que la compañía participante, a nivel ejecutivo, se comprometa a practicar transparencia total con respecto a cuestiones fiscales a través de un "acuerdo de supervisión" firmado por el Director de Finanzas de la compañía. A cambio, el gobierno acuerda ofrecer una opinión vinculante sobre cada problema de forma conveniente.

E. Acuerdos Anticipados de Precios [APA por sus siglas en inglés para Advance Pricing Agreements]⁵

El Código de Rentas Internas (IRC) [por sus siglas en inglés para el Internal Revenue Code] § 482 establece que el Secretario puede distribuir, prorratear, o asignar ingresos brutos, deducciones, créditos, o concesiones entre dos o más negocios controlados de forma común si es necesario para reflejar claramente el ingreso de dichos negocios. Dentro de los reglamentos, la norma a ser aplicada para determinar el verdadero ingreso gravable es aquella de que el negocio se encuentra en igualdad de condiciones con un negocio no relacionado. La norma de igualdad de condiciones también ha sido adoptada por la comunidad internacional e incorporada en las guías de transferencia de precios emitida por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).⁶ Los

⁵ El contenido de esta sección es extraído del "Anuncio y Reporte con Respecto a Acuerdos Anticipados de Precios," emitido el 27 de marzo de 2008 como el Anuncio 2008-27.

⁶ OECD, "Guía para la Transferencia de Precios para Empresas Multinacionales y Administradores Fiscales (1995).

problemas de transferencia de precios, por su naturaleza, son altamente reales y tradicionalmente han sido uno de los grandes problemas identificados por el IRS en sus auditorías a corporaciones multinacionales. El Programa APA está diseñado para resolver disputas sobre transferencias de precios reales y potenciales de forma cooperativa y basada en principios como una alternativa al proceso tradicional de revisión. Un APA es un contrato vinculante entre el IRS y el contribuyente en el que el IRS acuerda no buscar un ajuste de transferencia de precios bajo el IRC § 482 por una transacción cubierta si el contribuyente presenta su declaración de renta por un año cubierto consecuente con el método de transferencia de precios (TPM) [por sus siglas en inglés para "transfer pricing method"] que fue acordado.

Desde 1991, el IRS ha ofrecido a los contribuyentes, a través del Programa APA, la oportunidad de llegar a un acuerdo por anticipado antes de presentar la declaración de rentas en el correspondiente TPM a ser aplicado en las transacciones relacionadas de la parte.

Un APA generalmente combina un acuerdo entre el contribuyente y el IRS en el correspondiente TPM para las transacciones en cuestión (Transacciones Cubiertas), con un acuerdo entre los Estados Unidos y una autoridad fiscal extranjera o más de ellas (bajo la autoridad del proceso de acuerdo mutuo de nuestros tratados sobre impuesto sobre la renta). Con este APA "bilateral," se le garantiza al contribuyente que el ingreso con respecto a las Transacciones Cubiertas no estará sujeto a doble tributación por ambos, los Estados Unidos y la jurisdicción extranjera. Es política de los Estados Unidos alentar a los contribuyentes que entran en el Programa APA que firmen APAs bilaterales o multilaterales cuando existan procedimientos de autoridades competentes con respecto al país o países extranjeros en cuestión. No obstante, el IRS puede ejecutar un APA con un contribuyente sin llegar a un acuerdo de autoridad competente (un APA "unilateral").

Un APA unilateral es un acuerdo el contribuyente y el IRS estableciendo un TPM aprobado para propósitos fiscales de los Estados Unidos. Un APA unilateral es vinculante para el contribuyente y el IRS, pero no evita que administraciones fiscales extranjeras tomen posiciones diferentes con respecto al TPM que corresponde para una transacción. En caso de que una transacción cubierta por un APA unilateral este sujeta a doble tributación como resultado de un ajuste por una administración fiscal extranjera, el contribuyente podrá buscar alivio solicitando que la Autoridad Competente Estadounidense considere iniciar un procedimiento de mutuo acuerdo de conformidad con un tratado sobre impuesto sobre la renta pertinente (en caso de haberlo).

Cuando un APA unilateral involucra contribuyentes que operan en un país que es firmante de un tratado, la información relevante para el APA (incluyendo una copia del APA y de los reportes anuales del APA) puede ser proporcionada al

firmante del tratado bajo las reglas y principios normales que gobiernan el intercambio de información en tratados sobre impuesto sobre la renta.

VII. OTROS ESFUERZOS DEL IRS PARA LOGRAR TRANSPARENCIA EN LOS CONTRIBUYENTES Y REPORTES MEJORADOS

Además de los programas descritos anteriormente, el IRS ha establecido otros programas diseñados para promover la transparencia de los contribuyentes, así como mejores reportes. La meta de estos programas ha sido mejorar la evaluación de riesgos de las declaraciones de rentas por parte del IRS, lo que tiene como resultado la seguridad de declaraciones de rentas más tempranas para los contribuyentes.

A. Presentación Electrónica de Declaraciones de Rentas en Forma Más Moderna

La mayoría de las corporaciones han podido presentar sus declaraciones de rentas electrónicamente utilizando el sistema moderno de declaraciones electrónicas del IRS implementado a principios del año 2004. A partir de los años fiscales que finalizaron el 31 de diciembre de 2005 o en fechas posteriores, se requiere que ciertas corporaciones grandes presenten sus declaraciones de forma electrónica.⁷ El IRS pasó varios años colaborando con importantes contribuyentes corporativos, profesionales y desarrolladores de software para desarrollar sistemas y reglas para facilitar la capacidad que poseen los contribuyentes para cumplir con el mandato de presentar sus declaraciones electrónicamente. La presentación electrónica de estas complejas declaraciones corporativas está mejorando tremendamente la velocidad y exactitud de la administración fiscal, disminuyendo en muchos meses la cantidad de tiempo que se utilizaba para el proceso

⁷ Para años fiscales que finalizaron el 31 de diciembre de 2005, cualquier corporación con activos de \$50 millones o más que declaraba usando los Formularios 1120 o 1120S, y que presentaba por lo menos 250 declaraciones anualmente, incluyendo el impuesto sobre la renta, el impuesto al consumo, el impuesto al empleo, e información de declaraciones, tienen que presentar su declaración de forma electrónica. Para años fiscales que finalizaron el 31 de diciembre de 2006, cualquier corporación con activos de \$10 millones o más que declaraba usando los Formularios 1120 or 1120S y que presentaba por lo menos 250 declaraciones anualmente, incluyendo el impuesto sobre la renta, el impuesto al consumo, el impuesto al empleo, e información de declaraciones, tienen que presentar su declaración de forma electrónica. A partir de enero de 2007, el IRS empezó a procesar declaraciones presentadas electrónicamente por sociedades (Formularios 1065 y 1065-B). Al 7 de diciembre de 2008, más de 56,146 de las corporaciones más grandes (aquellas con activos que excedían \$10 millones) y más de 27,497 sociedades (con activos de más de \$10 millones) hicieron una transición exitosa de declaraciones hechas en papel a las electrónicas para el año fiscal 2007. Aunque las declaraciones electrónicas son obligatorias para ciertos contribuyentes, otros pueden convertirse o ya se han convertido a las declaraciones electrónicas de forma voluntaria.

tradicional de revisión y permitiéndole al IRS desarrollar herramientas analíticas muy sofisticadas para seleccionar mejor las áreas de cuestionamientos en la auditoría. Los contribuyentes se benefician al obtener respuestas a interrogantes sobre sus declaraciones de forma más rápida.

B. El Anexo M-3

Una de las iniciativas recientes más significativas del LMSB es el Anexo M-3, también conocido como la reconciliación del libro al impuesto. El Anexo M-3 está diseñado para mejorar la capacidad que tiene el IRS para evaluar rápidamente el riesgo de cumplimiento, identificar problemas y tendencias emergentes, y seleccionar mejor el trabajo con base al riesgo de cumplimiento que haya sido identificado.

El Anexo M-3 proporciona información en el momento de la declaración, información que el LMSB puede utilizar para identificar posibles problemas de cumplimiento. Anteriormente, mucha de la información requerida por el Anexo M-3 no estaba disponible para el IRS hasta que se empezaba una revisión fiscal, varios meses después de haberse presentado la declaración. Además de agilizar las acciones de cumplimiento que se requieren, tales como revisiones, el Anexo M-3 está diseñado para captar los problemas de cumplimiento en una forma más precisa.

El Anexo M-3 minimiza la cobertura y combinación de diferencias entre ingreso neto en la contabilidad financiera y el ingreso gravable con respecto a ítems disímiles de ingresos y gastos cuyos riesgos eran, para el IRS, muy difíciles de evaluar totalmente en las declaraciones. Anteriormente, los contribuyentes adjuntaban información para sustentar el Anexo M-1 de la declaración. Había inconsistencia entre contribuyentes en cuanto al contenido y metodología empleados para llegar a la información sustentada que se proporcionaba. Como resultado, el IRS pasó un tiempo considerable con los contribuyentes tratando de que la información tuviera significado para una presentación y un análisis fiscal correcto.

El Anexo M-3 no es solo una herramienta que selecciona auditorías sino que es una herramienta de de-selección. La misma permite que el IRS identifique de forma más eficiente a contribuyentes de bajo riesgo y excluirlos de cualquier posible consideración de auditarlos.

El IRS también ha revisado y desarrollado ciertos formularios (Formularios 1120 y 1065 y anexos conexos) presentados por corporaciones y sociedades en el interés de aumentar la transparencia. Estos cambios requieren del reporte de información sobre la relación entre entidades que conforman estructuras empresariales bien complejas.

El IRS balancea cuidadosamente los requisitos para más reportes de información y la posibilidad de aumento en la carga al contribuyente. El incentivo para el contribuyente debe ser visto como interés en un sistema de administración fiscal que requiere tiempo y gastos de recursos solo en la medida en que se necesiten para resolver problemas.

VIII. MEDIDAS CLAVES

La LMSB emplea los servicios de una firma independiente de investigaciones para medir el nivel de satisfacción de los clientes con respecto a las diferentes facetas del proceso de revisión para los contribuyentes que han sido examinados. La duración de la revisión ha sido por años, de forma consistente, el mayor problema mencionado por los contribuyentes examinados. Otros factores que tienen influencia sobre el grado de satisfacción de los clientes son la exactitud, validez y legitimidad de los ajustes fiscales, el alcance y profundidad del examen y el desempeño del examinador, incluyendo la consideración al contribuyente. La LMSB considera los resultados para identificar oportunidades de mejoramiento. El nivel total de satisfacción para contribuyentes IC es 82%, y 83% para contribuyentes CIC, sustancialmente los mismos niveles del 2005.⁸

La medición de la calidad y el análisis de la aplicación técnica y el cumplimiento con las normas establecidas de auditorías por parte del personal de revisión se realiza de forma continua como parte del proceso de revisión de LMSB. Desde 2005 ha habido una mejora muy marcada en la calidad. La calidad total de IC ha mejorado de 77% a 88%. La calidad de CIC ha mejorado de 89% a 97%.

Otra medida clave relacionada con el nivel de satisfacción de los clientes es el ciclo de tiempo, la duración del tiempo para realizar el examen. Desde 2003, el ciclo promedio de tiempo para todos los exámenes LMSB ha disminuido de 42.4 meses a 31.8 meses.

La LMSB está desarrollando medidas para calibrar la efectividad del programa CAP, que, de acuerdo a la mención anterior, muestra gran esperanza de ofrecer solución y seguridad a los problemas en tiempo real y a través de interacciones transparentes con los contribuyentes. Es interesante notar que los contribuyentes CAP le dan al proceso un 93% de nivel de satisfacción de los clientes. Además, el tiempo del ciclo para CAP durante los años piloto han tenido como promedio menos de 20 meses.

⁸ Referirse a nota de pie de página 1 para una explicación de la designación de contribuyente IC y CIC.

IX. IMPACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL EN UN DESCENSO ECONÓMICO

Debido al severo descenso económico actual, el IRS está tomando medidas para garantizar que se mantiene un balance correcto entre las responsabilidades de cumplimiento de la administración fiscal, el necesario estímulo económico, y las realidades de las dificultades económicas que enfrentan los ciudadanos y los negocios. Como el pago de impuestos es un factor en el flujo de caja de los contribuyentes, ya sean individuos o negocios, el IRS tiene la posibilidad de ajustar procesos y procedimientos relacionados con el cobro de impuestos vencidos y con el reembolso de excedentes en el pago de impuestos, para evitar el descalabro financiero de individuos o negocios y en cambio, apoyar la recuperación económica. Estas consideraciones para contribuyentes que están dispuestos a asumir sus obligaciones pero que no tienen la capacidad financiera, incluyen:

- Flexibilidad por pagos no hechos,
- Ajuste de los términos de los planes de pago existentes para impuestos por pagar bajo un acuerdo de pagos a plazos u oferta de arreglo (OIC) [por sus siglas en inglés "offer-in-compromise"],⁹
- Re-evaluación de los valores de los activos de la casa para propósitos de aceptar un OIC,
- Aplazamiento o suspensión de acciones de cobro en casos de dificultad extrema en donde los contribuyentes no pueden pagar por razones de pérdida de trabajo u otro problema financiero.

Una disposición significativa de la ley fiscal de los Estados Unidos le permite a los negocios aplicar a un ejercicio anterior la pérdida neta de operación [net operating loss (NOL)] y reclamar un reembolso de años fiscales anteriores. En anticipación de que muchas corporaciones y otros negocios se encuentran en una posición NOL en el año actual, el IRS está tomando pasos para garantizar que tales reclamos sean procesados de forma expedita, como estos sobrepagos representan un ingreso que los negocios afectados puedan necesitar para una operación de negocios continua y exitosa. El IRS también está tomando pasos para garantizar procesamientos rápidos y la entrega de los reembolsos resultantes de enmiendas de declaraciones de años anteriores y de sobrepagos de impuestos del año corriente.

⁹ *Un arreglo de pago a plazos es un plan de pago para cubrir impuestos vencidos. Un OIC es un acuerdo entre el contribuyente y el IRS que liquida una deuda fiscal pendiente de pago por una cantidad más pequeña. El OIC toma en consideración el patrimonio del contribuyente.*

Además de un trato oportuno del NOL y otros reclamos de reembolsos, la LMSB se encuentra evaluando las ramificaciones fiscales de posibles situaciones que han aumentado y que involucran casos de bancarrota y fusiones y adquisiciones, para determinar las acciones disponibles que puedan ofrecerles a los contribuyentes la resolución y seguridad.

X. MARCHA HACIA ADELANTE - TRANSPARENCIA DEL CONTRIBUYENTE Y MANEJO DE RIESGO

Las experiencias de los últimos nueve años desde la creación de la LMSB han demostrado que puede haber beneficios significativos para los grandes contribuyentes corporativos en el manejo de su riesgo fiscal desde una perspectiva de asignación de recursos basados en una divulgación temprana, la resolución de problemas y los beneficios para el IRS.

Del punto de vista del contribuyente, los requisitos de divulgación que surgen de las reglas de reporte de los accionistas,¹⁰ los cuales pueden afectar los precios de las acciones, y las auditorías prolongadas, pueden evitarse cuando los problemas complejos se resuelven al principio del proceso (idealmente en tiempo real o antes de que siquiera se presente una declaración). La disponibilidad de estos beneficios, sin embargo, debe depender del grado en que los contribuyentes estén dispuestos a ser transparentes en su relación con el administrador fiscal.

Del punto de vista de la administración fiscal, la transparencia puede mejorar la evaluación del riesgo, permitiéndole al gobierno el empleo de sus recursos de forma más eficiente, enfocando las áreas de más alto riesgo. Una falta de transparencia por parte de un importante contribuyente corporativo es una señal al administrador fiscal de un comportamiento de alto riesgo. Los contribuyentes que demuestran comportamiento de alto riesgo pueden esperar atraer mucho más atención que aquellos que se comportan de forma transparente. Los contribuyentes con un comportamiento transparente pueden aprovechar costos más bajos de cumplimiento que pueden venir un enfoque cooperativo con el gobierno. Cuando los contribuyentes son abiertos y comunicativos con respecto a problemas, los administradores fiscales pueden utilizar la evaluación de riesgo para tomar decisiones informadas sobre cómo asignar recursos a áreas que se beneficiarían de la atención.

¹⁰ Por ejemplo, la Interpretación 48 ("FIN 48"), emitida en junio de 2006 por la Junta de Normas de Contabilidad Financiera ("FASB") [por sus siglas en inglés para: Financial Accounting Standards Board] ordena las reglas, para el reconocimiento y de-reconocimiento, la medición, y la divulgación en los estados financieros del GAAP de los Estados Unidos de todas las posiciones fiscales tomadas o que se esperaban fueran tomadas en las declaraciones de rentas. Bajo el FIN 48, un beneficio fiscal puede ser reflejado en los estados financieros sólo si la compañía "tiene la posibilidad" de poder sustentar la posición de la declaración de renta.

Marcha hacia adelante, la LMSB está en busca de oportunidades de una mayor transparencia en relación con los cambios que están ocurriendo en el ambiente de regulación y de contabilidad financiera. Una alineación más estrecha del reporte fiscal y los procesos de cumplimiento con la contabilidad de estados financieros, la gerencia corporativa, los sistemas de reporte, y los requisitos de reglamentación para la presentación de declaraciones de renta es un área que el IRS continuará explorando. Existen oportunidades significativas para racionalizar y mejorar el objetivo deseado por la administración de una mayor transparencia de los contribuyentes y el objetivo de una seguridad temprana optimizando la contabilidad financiera y las prácticas reglamentarias.

Muchas de las iniciativas descritas anteriormente han sido mejoradas por accionistas interesados en mejorar nuestros procesos de negocios. En este último año, la LMSB invitó a una amplia gama de grupos de intereses externos para que dieran su aporte con respecto a la transparencia de las declaraciones de rentas, la divulgación, y el riesgo de cumplimiento de las empresas. El IRS está evaluando las preocupaciones recibidas de este proceso a medida que marcha hacia adelante con respecto a los nuevos enfoques de la administración fiscal.

Caso práctico

Tema 2.2

MECANISMOS DE INCENTIVO Y FACILITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO CON BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

Francisco Fonseca

Director General de Tributación
Dirección General de Tributación
(Costa Rica)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Inteligencia fiscal y matriz de riesgo como elementos objetivos de identificación de contribuyentes beneficiarios de incentivos por cumplimiento.- 3. Incentivos para los contribuyentes de mejor cumplimiento y base legal en Costa Rica.- 4. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Quizá en cualquier escenario fiscal, pero muy particularmente en aquellos que pudieran catalogarse como "de bajo cumplimiento" o de "incumplimiento generalizado", el grupo de obligados tributarios que cumpla cabalmente sus deberes -sea cual sea su magnitud- debería originar mayor atención administrativa. Ese colectivo constituye una auténtica "punta de lanza" cuya preservación, primero, y eventual aumento, después, podría revestir importancia estratégica en la lucha contra el incumplimiento tributario.

No solo por el cumplimiento del deber material de ingresar las cuotas tributarias que correspondan, sino, también, por el obligado cumplimiento de una serie de deberes formales que, en definitiva, lo encarecen, los contribuyentes cumplidores se encuentran en una situación desventajosa frente a los incumplidores, con frecuencia concretada en una significativa desventaja competitiva. Todo en un contexto, al menos en medios de incumplimiento fiscal generalizado, de nulo reconocimiento social, por no decir que de cierta estigmatización, al percibirse el incumplimiento como un acto de inteligencia o de habilidad de quien lo comete.

Frente a este panorama, la sostenibilidad del grado positivo de cumplimiento alcanzado, independientemente de su magnitud, aparece como extremadamente frágil. Y, los efectos indeseables, en torno a la meta -no por difícil, menos válida- de aumentar el cumplimiento voluntario o, si se quiere, de reducir el incumplimiento -al fin, dos caras de la misma moneda- son fácilmente advertibles. Algo debe intentarse para eliminar o disminuir ese riesgo. Más precisamente, algún o algunos incentivos deben pensarse para apoyar esos comportamientos positivos.

OBJETIVO

Podría parecer extraño pensar, siquiera, en que el cumplimiento cabal del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, deba ser premiado. Si eso fuera válido, ¿no lo sería, también, premiar la honradez? Se trata, en ambos casos, de comportamientos que fundamentan y hacen posible la convivencia armónica y, como corolario, la viabilidad de la organización y permanencia de nuestras sociedades.

Sin el menor ánimo de zanjar la controversia que, lo reconocemos, apenas dejamos anotada, la justificación, tratándose del cumplimiento tributario, podría encontrarse en trasladar al contribuyente cumplidor los ahorros de costos que suponen para la Administración su comportamiento positivo y, por esa vía, intentar reducirle la "presión fiscal indirecta". Es decir, como el incumplimiento de los contribuyentes representa ingentes costos para la Administración tributaria, por las acciones que se deben emprender para corregirlo, podría entenderse válido que aquellos que observen cabal cumplimiento, reciban por medio de una serie de tratamientos administrativos "amistosos", una reducción de sus costos de cumplimiento.

En concreto, el objetivo buscado al crear mecanismos de incentivo y facilitación de cumplimiento con base en el comportamiento de los contribuyentes debe ser en primer término el de mantener dentro del grupo de contribuyentes cumplidores a los que hayan mostrado un correcto cumplimiento de sus deberes tributarios, mediante la implantación de mecanismos que les supongan ventajas frente al colectivo de incumplidores, y, como segundo objetivo que, por la constatación de tales ventajas, quienes incumplan puedan encontrar motivaciones para moverse en la dirección del cumplimiento.

CONCEPTO

La creación de ventajas para un determinado grupo de contribuyentes, podría lanzar dudas sobre el respeto que debe dispensarse a principios constitucionalmente tutelados, como el de equidad. En consecuencia, la conceptualización del colectivo de contribuyentes sujetos a las ventajas a que

nos estamos refiriendo, debe hacerse de la forma más precisa posible, recurriendo a factores objetivos antes que a fórmulas retóricas indeterminadas, de tal manera que resulte fácilmente comprensible para todos los obligados tributarios y, en especial, a partir de esa comprensión, el derecho a disfrutar las ventajas concedidas pueda ser exigido por quien cumpla con aquella definición.

De ninguna forma podría entenderse este esquema como concesiones gratuitas o graciosas de los órganos administrativos. Conviene recordar que se trataría, como cualquiera de los demás actos que ejecuta la Administración tributaria, de actos de Derecho Público que deben transitar con apego estricto a la legalidad, centrándose su accionar, principalmente, en la comprobación del cumplimiento, por parte de un determinado obligado tributario, de los requisitos establecidos.

Así, cualesquier contribuyente que cumpla los requisitos -que tendrán que fijarse mediante los instrumentos normativos que se entiendan idóneos y publicarse oficialmente- se haría acreedor a las ventajas dispuestas, obviamente, también normativamente. Con esto podría resolverse, de paso, aquel cuestionamiento constitucional, puesto que se estaría tratando igual a todos los que estén en igual condición, vale decir, a todos los que se incluyan en el grupo de contribuyentes cumplidores (equidad horizontal) y en forma desigual a quienes son diferentes, esto es contribuyentes cumplidores versus incumplidores (equidad vertical).

En síntesis, se deben entender por "contribuyentes cumplidores", susceptibles de obtener las ventajas dispuestas, todos aquellos que cumplan determinados factores objetivos -que se relacionan en el apartado siguiente- y que constan en el medio normativo apropiado, oficialmente publicado.

2. INTELIGENCIA FISCAL Y MATRIZ DE RIESGO COMO ELEMENTOS OBJETIVOS DE IDENTIFICACIÓN DE CONTRIBUYENTES BENEFICIARIOS DE INCENTIVOS POR CUMPLIMIENTO

La inteligencia fiscal, proceso cada vez más utilizado por las Administraciones tributarias para administrar la información de trascendencia para el control y definir, a partir de ésta, perfiles de riesgo que optimicen la utilización de los siempre limitados recursos de la Administración, brinda las herramientas de clasificación necesarias para identificar con objetividad y equidad a los contribuyentes que resulten beneficiarios de los incentivos por cumplimiento.

Si bien es cierto, en la Dirección General de Tributación de Costa Rica se ha trabajado desde hace más de dos décadas en materia de control tributario con

criterios de inteligencia y de riesgo para la selección de sujetos a fiscalizar, estos criterios han venido evolucionando en el tiempo con las mejoras de la gestión tributaria que se han gestado desde los años ochentas del siglo pasado. Particularmente en los últimos diez años, se ha contado con importante soporte informático para la administración y procesamiento de la información de terceras fuentes y del propio contribuyente, pero es hasta hace unos pocos años que, en el marco de un ambicioso proyecto de transformación integral del modelo de gestión tributaria del país, basado intensivamente en estrategias de gobierno digital y actualmente en proceso de desarrollo e implementación, en que el tema de la inteligencia tributaria, como motor de la administración de la información y de la clasificación de los contribuyentes, se ha potenciado para lograr con mayor precisión y transparencia la orientación del esfuerzo de la administración a los fines de efectividad en el cumplimiento de su misión.

Este ambicioso proyecto, llamado "Tributación Digital", contempla en su cuarta y última etapa de implementación, programada para finales de este año 2009, la puesta en marcha de un "Modelo de Inteligencia Tributaria" en el que desarrolla una "Matriz de Perfiles de Riesgo", y, para el tema que nos ocupa y por contraste, "Perfiles de Cumplimiento" que será la base de la identificación de los contribuyentes sujetos a los incentivos.

La matriz de riesgo se conceptualiza como un elemento básico del componente de inteligencia tributaria, creado para dar movimiento de manera consistente, coherente, sistemática y racional a una serie de indicadores de riesgo - a los cuales se asigna una ponderación -que interrelacionadas bajo fórmulas matemáticas y de corte estadístico, generan un conjunto de características o predictores, que permiten a la Administración tributaria, orientar sus esfuerzos hacia aquellos sectores que mayor riesgo revisten a la buena marcha de la gestión tributaria en general y de los procesos en particular, en aras de la obtención de mayores niveles de recaudación.

La metodología para su construcción se basa en el índice de riesgo tributario (IRT), un guarismo aplicable al 100% de los contribuyentes del país, que se obtiene de la ponderación de los valores alcanzados por un grupo de indicadores de comportamiento económico-tributario del contribuyente, considerados críticos.

Esta cifra actúa como calificación global del contribuyente y tiene la bondad de representar mediante un solo valor, la combinación de los índices que dan cuenta de su comportamiento tributario.

Se entiende por riesgo tributario la probabilidad de que un contribuyente declare impuestos inferiores a los que debería declarar de conformidad con el potencial económico y tributario, su escala de producción y operación, asimismo, su entorno industrial y económico. En la matriz de riesgo diseñada se han identificado en primera instancia las siguientes zonas de riesgo:

- **Cumplimiento Tributario:**

primer análisis grueso, que apunta a verificar si el contribuyente ha declarado correctamente el 100% de sus obligaciones tributarias autoliquidativas y / o informativas.

- **Consistencia entre Impuestos:**

Análisis destinado a verificar las necesarias consistencias en cuanto a valores declarados, entre impuestos relacionados. Por ejemplo, la suma anual de ventas declaradas en el impuesto de ventas debe ser consistente con el reglón de ventas anuales declaradas en el impuesto sobre la renta, para ese período tributario.

- **Consistencia con terceros:**

En la medida que exista información de terceros relativa al contribuyente bajo análisis, esta zona apunta a verificar la consistencia de ambas. Por ejemplo: la suma de las Importaciones registradas por Aduana para un período determinado, debe ser consistente con el reglón de Importaciones declaradas en el Impuesto de Ventas, para ese mismo período tributario.

- **Consistencia de cada impuesto:**

Agotados los análisis anteriores, esta zona de control continúa analizando la consistencia tributaria de cada una de las declaraciones presentadas.

El modelo identifica para cada zona de riesgo tributario uno o varios indicadores que le permitan formar un indicador global de riesgo, que aplicado a un algoritmo para la medición, ubicarán a cada uno de los contribuyentes según su comportamiento tributario.

Por ejemplo, para la zona de riesgo de cumplimiento tributario se diseñarían tantos indicadores como declaraciones tributarias requieran comprobar el cumplimiento de los sujetos obligados.

La construcción del IRT parte de la definición del conjunto de indicadores de riesgo tributario considerados críticos y que se utilizarían en la construcción del índice.

Acto seguido, se define una escala discreta de valores para ponderar el riesgo (por ejemplo [0-1-2-3]), para luego asignar rangos a cada variable de riesgo que la ubicaría en uno u otro ponderador. En este caso 0 representa ausencia de riesgo y 3 riesgo máximo.

A continuación, se le asigna una ponderación de importancia, o peso, a cada variable, que representa el grado de importancia que dicha variable tiene en el riesgo del contribuyente.

Una vez más se trabaja con base en una escala discreta de valores para ponderar cada variable (por ejemplo [0 - 1]).

El índice de riesgo tributario (IRT) se obtiene, finalmente, mediante el promedio ponderado calculado como la suma del ponderador de riesgo alcanzado por cada variable, multiplicada por el peso de dicha variable. A fin de establecer un indicador de fácil identificación y evaluación, se divide el número obtenido, por la suma de la ponderación de cada variable, multiplicada por el rango máximo de la escala de pesos (en este caso 3).

Finalmente, se aplica la fórmula a cada uno de los contribuyentes, con lo cual se obtiene un valor del IRT que se mueve en el rango 0 y 1, donde el riesgo crece a medida que el IRT crece, siendo máximo en aquellos contribuyentes con IRT 1.

Alternativamente, la "Matriz de Riesgo Tributario" se construye agrupando contribuyentes con igual IRT, clasificados por dimensiones tales como: tamaño del contribuyente, actividad económica, ubicación geográfica, etc.

Dichas agrupaciones con las dimensiones elegidas, pueden ser visualizadas por los usuarios de las áreas de control tributario, para que con base en los datos resultantes que le muestra la "Matriz de Riesgo", pueda llevar a cabo una selección de los contribuyentes a los cuales deben aplicarse los controles requeridos para mejorar su cumplimiento.

Con esta misma herramienta la Administración identifica a los contribuyentes que tienen un cumplimiento óptimo respecto de su IRT, sobre los cuales puede crear planes de "premiación" o incentivos tributarios por su cumplimiento, siendo éste el caso que nos ocupa y el que nos brinda la herramienta de clasificación objetiva para el otorgamiento de los incentivos.

Medios Jurídicos de Identificación

Los parámetros para definir a los contribuyentes de buen cumplimiento, así como los incentivos a los que tendrán derecho deben darse a conocer de forma transparente y pública.

Es importante que los contribuyentes conozcan sus derechos en este campo y puedan solicitarlos cuando cumplan las condiciones para obtenerlos, eliminándose así cualquier riesgo de favoritismo subjetivo que pueda deslegitimar el fin perseguido con este tipo de incentivos.

La Administración Tributaria de Costa Rica tiene previsto que los incentivos y los criterios para la identificación de los contribuyentes que puedan accederlos, que ya se han mencionado en la descripción de la matriz de riesgo, se incorporen en una resolución de alcance general y publicada en el diario oficial, de manera que quienes crean tener el derecho a los incentivos, por calificar dentro de estos criterios, puedan formular una petición para que se les reconozcan.

3. INCENTIVOS PARA LOS CONTRIBUYENTES DE MEJOR CUMPLIMIENTO Y BASE LEGAL EN COSTA RICA

Los incentivos que la legislación costarricense contempla y que la Administración brinda actualmente a los contribuyentes de mejor cumplimiento son los siguientes:

Facilidades de Pago con Menores Requisitos y Plazos más Amplios

Para los contribuyentes que han mostrado un comportamiento sostenido de puntualidad en la presentación de sus declaraciones y en el pago de sus impuestos, y que por alguna razón especial enfrentan algún problema de liquidez que les impide pagar en el plazo, el tratamiento que se les brinda es más favorable que al resto que requieren de este tipo de facilidades.

La base legal para el otorgamiento de estas facilidades se encuentra en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en adelante Código Tributario, que dice:

"Artículo 38.- Aplazamientos y fraccionamientos.

En los casos y en la forma en que determine el reglamento, la Administración Tributaria podrá aplazar o fraccionar el pago de las deudas tributarias, incluso por impuestos trasladables que no hayan sido cobrados al consumidor final y siempre que la situación económica-financiera del deudor, debidamente comprobada ante aquella, le impida, de manera transitoria, hacer frente al pago en tiempo."

Complementariamente a los contribuyentes que gozan de este beneficio se les exonera de la sanción por morosidad, según lo establece la misma ley en su artículo 80 bis que en lo que interesa indica:

"...No será aplicará la sanción ni se interrumpirá su cómputo cuando se concedan los aplazamientos y fraccionamientos indicados en el artículo 38 del presente Código."

Estas normas permiten que mediante disposiciones reglamentarias y procedimientos establecidos por la Administración se pueda brindar un trato más favorable a los contribuyentes clasificados como buenos cumplidores. En la práctica la regla general es que para otorgar estas facilidades el solicitante debe

cumplir con al menos un veinticinco por ciento como pago inicial y el resto pagarlo en seis meses; no obstante los procedimientos establecen que para los contribuyentes con características de buen cumplimiento el pago inicial puede reducirse a un porcentaje mucho menor y el plazo ampliarse hasta dos años, además de mayor flexibilidad en las garantías que se solicitan, siempre y cuando se fundamente en el buen cumplimiento.

Descuentos en el Impuesto a Pagar para Contribuyentes que Declaran y Pagan por Medios Electrónicos

Sin lugar a dudas la utilización de medios electrónicos por parte de los contribuyentes reducen de manera importante los costos para la Administración, lo que en el caso costarricense se considera en la ley al establecerse en el artículo 122 del Código Tributario, que regula la determinación de sus impuestos por parte de los contribuyentes mediante el uso de declaraciones juradas, que "... Sin perjuicio de que la administración pueda disponer el uso obligatorio de estos medios (electrónicos), estará autorizada para otorgar, a sus discreción, incentivos a quienes los utilicen dentro de una escala de porcentajes de descuento del impuesto por pagar, diferenciada por rangos de contribuyentes, cuyo porcentaje máximo de descuento no podrá exceder del cinco por ciento".

Esta disposición se ha mantenido reglada mediante resolución de la Administración para los contribuyentes que utilizan los medios electrónicos de presentación y pago de las declaraciones que han estado en funcionamiento desde el año 2002. No obstante, con la implementación de Tributación Digital se ha decidido hacer obligatorio el uso de la presentación y pago electrónico, considerándose aprovechar la facultad legal del descuento para estimular nuevos esquemas de incentivo a contribuyentes cumplidores, más acordes con las necesidades de la Administración en el marco del nuevo sistema.

Una de las posibilidades que se valora actualmente es la de utilizar el descuento para quienes utilicen medios electrónicos y adelanten su fecha de declaración y pago, lo cual implicaría un menor flujo de transacciones en las fechas de vencimiento de los impuestos. De esta manera se sigue apoyando el cierre de la brecha digital, además de reducir costos administrativos de procesamiento.

Atención de Consultas Vinculantes en Plazos Menores

La normativa costarricense brinda al contribuyente la posibilidad de consultar a la Administración sobre la aplicación del derecho tributario a una situación de hecho concreta y actual, mediante el cumplimiento de una serie de requisitos en su formulación, según lo establece el artículo 119 del Código Tributario.

Para evacuar la consulta, la Administración dispone de cuarenta y cinco días hábiles y si al vencimiento de dicho término no dicta la resolución de respuesta,

se debe entender aprobada la interpretación del consultante, si éste la ha expuesto. En otras palabras, para estos casos opera el "silencio positivo".

La Administración ha girado instrucciones para que en el caso de contribuyentes con características de cumplimiento previamente definidas, este plazo de cuarenta y cinco días se reduzca a treinta días o menos.

Resoluciones más Expeditas y Controles Reducidos a su Mínima Expresión en el Trámite de Devoluciones

Siendo un interés legítimo de los contribuyentes obtener a la mayor brevedad posible la devolución de pagos en exceso, sea por retenciones o pagos a cuenta en los impuestos o por impuesto al valor agregado soportado, especialmente en el caso de los exportadores, la Administración ha instruido en el sentido de que los trámites sean mucho más ágiles para los contribuyentes clasificados como buenos cumplidores; por ejemplo siendo la media un plazo de cuatro meses, a éstos se les concluye el trámite en un plazo que no supere los dos meses. Incluso en los casos donde se requiere una verificación previa del origen de los saldos a favor, antes de hacer la correspondiente devolución, se han girado instrucciones a las oficinas de control y fiscalización para que los actos de comprobación se realicen en los mínimos tiempos y alcances, en el caso de contribuyentes cumplidores. Como norma general estas verificaciones se realizan en un plazo medio de tres meses, pero en el caso de los contribuyentes cumplidores se ha instruido para que el plazo no supere los dos meses, requiriéndose autorización previa cuando se considere necesario excederlo, caso en el cual habrá que comunicarlo así al contribuyente.

Reducción de Sanciones cuando el Contribuyente Subsane en Forma Espontánea Cualquier Incumplimiento, o bien cuando la Administración lo haya Detectado, lo Subsane más Rápidamente

Es claro que en el caso de que el contribuyente deba subsanar un incumplimiento, ya no estamos ante un típico "buen cumplidor", pero siguiendo la línea expuesta anteriormente, en el aparte donde se describió el objetivo de este documento, los incentivos por el buen cumplimiento también deben representar, para quienes incumplan, una motivación para moverse en la dirección del cumplimiento.

El artículo 88 del Código Tributario establece descuentos de hasta un ochenta por ciento de la sanción administrativa para quienes subsanen y autoliquiden la sanción en forma espontánea.

En el mismo artículo y para el caso en que la Administración haya detectado el incumplimiento se contemplan descuentos de hasta un cincuenta y cinco por ciento para quienes reparen su incumplimiento y autoliquiden su sanción en etapas más tempranas del procedimiento administrativo.

Otros Mecanismos Previstos

Los mecanismos antes señalados no deben verse como un producto finalizado, sino como un esfuerzo dentro de un proceso de búsqueda de auténticos medios que marquen una diferencia positiva a favor de los buenos contribuyentes.

El Proyecto Tributación Digital que, como se indicó, se está implementando en este año 2009, brindará las bases técnicas para sistematizar y organizar de forma más efectiva este proceso.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda de Costa Rica tiene cifradas grandes esperanzas en una iniciativa del alcance nacional, que incluye a los tres Poderes del Estado y a otros actores de la sociedad civil, promovida fuertemente por la Presidencia de la República y orientada al diseño e implantación de un Plan Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, dentro del cual se ha exhortado a los grupos de trabajo que tienen a su cargo las medidas de carácter preventivo, para que propongan la creación de otros mecanismos de incentivos para el buen cumplidor, así como el fortalecimiento de los existentes.

4. CONCLUSIONES

El grupo de los buenos cumplidores no ha merecido mayor atención de las administraciones tributarias, especialmente en los países que se caracterizan por incumplimiento generalizado. La creación de mecanismos que les favorezcan puede operar como una forma de compensación para ese grupo que permita que se sostengan en su buen cumplimiento.

Estos mecanismos, como suponen un trato desigual pudieran verse como no viables jurídicamente sin embargo aplicando correctamente el principio de equidad, que supone equidad vertical y horizontal, cumplirían con el principio constitucional de igualdad.

Por la obligada generalidad que impone la aplicación del sistema tributario, los mecanismos de identificación de los contribuyentes cumplidores y los incentivos de los que se hacen acreedores deben estar claramente definidos y publicados. La Administración tributaria costarricense ha orientado su esfuerzo de clasificación en las herramientas de inteligencia tributaria que permiten clasificar a los contribuyentes por niveles de riesgo y de cumplimiento. Los incentivos por su parte, quedan documentados en disposiciones debidamente formuladas y publicadas. Cada país escogerá los medios idóneos para hacerlo, pero se destaca la importancia en la formalidad de los procedimientos y de los argumentos técnicos y jurídicos que los justifiquen.

En la práctica, en Costa Rica se han implementado medidas, algunas facultadas legalmente, otras que no lo requieren, pero que en definitiva están orientadas a crear una diferencia a favor de los buenos cumplidores.

Algunos de estos mecanismos han requerido de normas legales como el caso de los descuentos en los impuestos a pagar o la reducción de sanciones, ambos establecidos así en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Para otros, ha bastado con la decisión administrativa, plasmada en reglamentos y resoluciones. En uno u otro caso deben verse no como un producto final sino como un esfuerzo perfectible para encontrar los mecanismos idóneos que creen una diferencia a favor de los buenos cumplidores y, con esa diferencia, no solo tratar de mantener a esos buenos cumplidores en su conducta de cumplimiento sino intentar atraer a los incumplidores a este grupo.

En fin se trata de corregir la falta de atención de la Administración sobre los buenos cumplidores, que no son muy abundantes en nuestras realidades fiscales de bajo cumplimiento. Estos contribuyentes deben sentir que la Administración esta cerca, reconoce su buena conducta y la estimula. Es una manera de evolucionar la tradicional misión de la administración tributaria, de fomentar el cumplimiento voluntario mediante facilidades de servicios y orientación, hacia el reconocimiento de ese buen cumplimiento, expresamente materializado mediante incentivos específicos para ese colectivo.

Caso práctico

Tema 2.2

MECANISMOS DE INCENTIVO Y FACILITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO CON BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

John Karimi Njiraini

Comisionado de Impuestos Internos
Oficina de Grandes Contribuyentes
Autoridad de Ingresos de Kenia

*SUMARIO: 1. Antecedentes.-2. Comportamiento del contribuyente.-
3 Recompensando el comportamiento.- 3.1 Mecanismos de refuerzo
positivo.- 3.1.1 Gestión de devoluciones de impuestos.- 3.1.2 Selección
del auditor fiscal.- 3.1.2.1 Factores de grupo.- 3.1.2.2 Factores
individuales.- 3.1.3 Exención de multas fiscales.- 3.1.4 El programa del
operador económico autorizado (AEO) de aduanas.- 3.1.5 Programa de
reconocimiento del contribuyente.- 3.1.6 Transacciones con el público.-
3.2 Mecanismos de reforzamiento negativo.- 4. Conclusión*

1. ANTECEDENTES

La Autoridad de Ingresos de Kenia (Kenya Revenue Authority - KRA) administra varios impuestos incluyendo:

- Aranceles Aduaneros
- IVA
- Impuesto Sobre la Renta
- Impuesto al Consumo
- Impuesto a la Propiedad (Bienes Raíces)
- Impuesto a Vehículos Motorizados - Compra y Uso de Caminos
- Impuestos de Agencia - bajo acuerdo mutuo con otras agencias

Las funciones de la administración tributaria incluyen:

- Registro de contribuyentes
- Recaudación de impuestos y gestión de deuda
- Gestión de cumplimiento fiscal incluyendo la ejecución de audits y emisión de determinaciones adicionales
- Gestión de devolución de impuestos
- Gestión de seguridad fronteriza.

Los impuestos kenianos son administrados con base a una auto-declaración y auto-determinación donde los audits se llevan a cabo en forma selectiva. La administración de aduanas está coordinada con otros cuatro países de África Oriental bajo los auspicios del marco de la Unión Aduanera de África Oriental que dispone prácticas uniformes.

2. COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE

Como es común en muchos países en vías de desarrollo, la KRA aborda la administración tributaria dentro del contexto de varias consideraciones, incluyendo:

- Bajo nivel de automatización - que restringe la habilidad de hacer inferencias con base a tendencias y rasgos de grupos, dos factores clave para entender el comportamiento del contribuyente.
- Un enfoque tradicional que apunta al apremio - con gran énfasis en el auditado como herramienta para influenciar el comportamiento del contribuyente, pero la efectividad ha sido limitada por la disponibilidad de recursos y la creciente complejidad de las empresas y esquemas de evasión / elusión tributaria. Según se ha observado en muchos estudios de investigación, el auditado solo tiene un impacto limitado como medio para influenciar el comportamiento del contribuyente y aplican consideraciones aplican en Kenya, particularmente debido a una muy baja cobertura del auditado.
- Una incidencia significativa de evasión / elusión tributaria que estima que la brecha tributaria va desde un 15% hasta tanto como un 50% dependiendo del encabezado del impuesto.
- Una cultura débil de gestión de riesgo tributario - agravado por información de una base de datos inadecuada, herramientas analíticas y falta de un marco estructurado de gestión de riesgos.

La presentación, por lo tanto, refleja los pasos iniciales que han sido tomados para establecer un enfoque coherente a la administración tributaria usando técnicas de comportamiento del contribuyente y gestión de riesgo en un entorno significativamente aun no automatizado (actualmente se está trabajando para implementar un sistema de administración tributaria automatizada basado en la

Internet con presentación electrónica de declaraciones desde enero de 2009.) También refleja las prioridades vistas desde la perspectiva de la KRA, dadas las limitaciones de recursos y capacidades.

Entendiendo el Comportamiento del Contribuyente

Aun cuando no se han llevado a cabo estudios específicos en Kenia para determinar los impulsores que sustentan el comportamiento del contribuyente, las observaciones si apuntan a factores similares a aquellos documentados en estudios efectuados en otras partes, incluyendo:

- Riesgo de detección - para las empresas esto varía con la naturaleza de las transacciones, notándose un mayor cumplimiento entre las entidades bien establecidas que llevan a cabo el comercio con "las cartas sobre la mesa". La mayor incidencia de incumplimiento usualmente se encuentra entre las empresas informales y aquellos que llevan a cabo sus negocios en efectivo. Por lo tanto, la estructura organizacional es una importante consideración al predecir el comportamiento del contribuyente.
- La destilería de bebidas alcohólicas y embotellado de agua sirven como casos para reafirmar lo anterior, donde un bajo riesgo de detección puede impactar negativamente el comportamiento de cumplimiento entre buenos contribuyentes. En ambos sectores regularmente se reciben quejas, especialmente de grandes contribuyentes, sobre unas reglas del juego dispares en las cuales algunos participantes son vistos como que no cumplen, hecho que, según reclaman, hace que sus productos se tornen menos competitivos. Algunos de ellos han "amenazado" abiertamente su intención de hacer lo mismo como medio de asegurar la supervivencia de sus empresas. Regularmente se registran quejas similares entre grandes fabricantes locales en contra de las importaciones ilícitas.
- Percepciones de equidad - las consideraciones de justicia tienen mucho peso especialmente en asuntos concernientes a la selección del auditor, donde las grandes empresas se perciben a sí mismas como que se apunta más intensamente a ellos. También existen las percepciones que algunos de los que no siguen las reglas del juego se salen con la suya para perjuicio de aquellos que cumplen.
- Se han detectado algunas instancias donde experiencias desagradables pasadas con la autoridad tributaria han asegurado que ciertos contribuyentes adopten una actitud perpetuamente hostil hacia el cumplimiento. Un debate reciente en Kenia también ha enfocado la atención del público en el estatus fiscal discriminatorio conferido a algunos beneficios obtenidos por ciertos funcionarios públicos, un hecho que ha impactado negativamente la percepción pública sobre el cumplimiento tributario.
- Tasas impositivas percibidas como altas - hay percepciones (aun cuando no son totalmente precisas) que las tasas impositivas de Kenia son

altas y, por lo tanto, no son amistosas hacia las empresas. En algunos casos (por ejemplo el arancel al consumo), las tasas son vistas como desproporcionadamente altas si se comparan con las de los países vecinos.

- Legislación compleja - una proporción sustantiva de ajustes de auditoría son el resultado de lo que se puede clasificar como asuntos de "interpretación", un hecho que destaca las complejidades / ambigüedades percibidas en la legislación tributaria. Esta área actualmente está siendo sujeta a un escrutinio más detenido para alinear el comportamiento de cumplimiento con la actitud y flexibilidad mostrada en la resolución de disputas tributarias.
- Las disputas que se centran en la complejidad legal han tenido la tendencia de generar animosidad entre la KRA y contribuyentes (particularmente grandes), lo que ha resultado en amenazas de, o de hecho, entablar demandas legales. El aspecto negativo es que la autoridad tributaria es vista como agresiva, poco amistosa y como que la misma debe evitarse.
- Provisión de servicio público - en forma rutinaria se presentan preocupaciones con respecto a las prioridades de gastos gubernamentales y el valor derivado en comparación con la carga tributaria. Se ha hecho necesario abordar este tema como parte de la campaña educación pública de la KRA.
- Características de grupo e / o individuales - las tendencias en el comportamiento apuntan a desafíos únicos atribuibles a grupos específicos. Los reclamos de devolución de impuestos de exportación y relacionados con el petróleo muestran una mayor incidencia de fraude, mientras que ambos sectores, consistentemente, también exhiben ganancias reducidas (lo primero se atribuye a la fijación de precios de transferencia y la segunda a manipulación de costos y desvío de productos.).

3. RECOMPENSANDO EL COMPORTAMIENTO

Hay varias formas en que la KRA busca reforzar el comportamiento de cumplimiento tributario con el objetivo general de proyectar un sentido de justicia en el proceso de la administración tributaria. Estudios de investigación han reportado que el construir confianza es uno de los medios más efectivos mediante el cual se puede nutrir el cumplimiento voluntario.

Los mecanismos usados caen dentro de dos categorías, a saber:

3.1 Mecanismos de Refuerzo Positivo

Estos cubren los siguientes aspectos:

- Gestión de devoluciones de impuestos
- Selección de auditor fiscal
- Exención de multas fiscales
- Desaduanaje
- Esquema de reconocimiento de contribuyente

3.1.1 Gestión de Devoluciones de Impuestos

Se utilizan varios parámetros para discriminar entre los reclamantes de Riesgo Bajo, Moderado y Alto. Entre estos (y sus ponderaciones) se encuentran:

- **Sector de la industria (0.1)** - ciertos sectores muestran mayor riesgo de reclamos fraudulentos (exportadores, compañías petroleras).
- **Naturaleza del reclamo (0.1)** - los reclamos basados en transacciones de exportación calificaron como más riesgosos que los reclamos que surgen del IVA retenido y de las transacciones normales.
- **Frecuencia de los reclamos (0.1)** - los reclamantes más frecuentes calificaron como menos riesgosos (pero esta noción se encuentra actualmente bajo escrutinio con base a las experiencias recientes.)
- **Historial de reclamos pasados (0.3)** - basado en resultados de auditorías.
- **Historial del agente fiscal (0.2)** - basado en experiencia con reclamos pasados y el propio cumplimiento tributario del agente.
- **Historial del cumplimiento tributario (0.2)** - el desempeño tributario de la corporación es especialmente significativo con enfoque en el ingreso fiscal (impuesto pagado / facturación.)

Una regla general es hacer una evaluación comparativa ("benchmark") del desempeño del impuesto corporativo contra aquel que se perciba como el de "mejor" desempeño en el sector y generar las consultas de auditor con base a esto. En algunos sectores (por ejemplo la construcción), se utilizan estándares profesionales independientes para medir los márgenes de utilidad.

Se utiliza un puntaje ponderado derivado de estos parámetros como la base para una de las siguientes decisiones:

- Pagar sin auditor - por debajo de 0.30 (Riesgo Bajo)
- Pagar y auditar después - 0.31 a 0.65 (Riesgo Moderado)
- Auditar antes del pago - mayor a 0.65 (Riesgo Alto)

La calificación del reclamante se lleva a cabo trimestralmente y se ha registrado un beneficio significativo a causa de un procesamiento de reclamos más rápido y objetivo.

Algunos de los retos enfrentados incluyen:

- Desarrollar una medida cabal para el cumplimiento tributario que incluya una evaluación de la exactitud de las declaraciones tributarias.
- Desarrollar medidas confiables para ciertos parámetros cuantitativos y no cuantitativos (historial de reclamos pasados, reputación del agente tributario.)

3.1.2 Selección del Auditor Fiscal

Hasta hace poco, la selección del auditor era subjetiva, siendo la regla general que cada contribuyente fuera auditado una vez cada tres años. Los audits invariablemente cubrían a todos los encabezados de impuestos sin distinción del comportamiento de cumplimiento del contribuyente ya sea globalmente o sobre encabezados de impuestos específicos.

Como se observó anteriormente, la selección indiscriminada de audits engendró sentimientos de parcialidad dentro de secciones del público contribuyente, donde el sistema es visto como que penaliza a los contribuyentes muy visibles de "bolsillos profundos" mediante visitas más frecuentes, mientras que aquellos menos visibles y posiblemente con peor cumplimiento recibieron visitas menos frecuentes. La selección basada en el riesgo ha permitido vincular el comportamiento de cumplimiento con la actividad de auditor que, entre los contribuyentes kenianos, es visto como un ejercicio nada placentero que debe ser evitado en la medida de lo posible.

La metodología presente aún a dos factores:

- Factores de grupo - 0.3
- Factores individuales - 0.7

3.1.2.1 Factores de Grupo

Esto consiste en factores comunes a la población incluyendo:

- Marco regulatorio (0.1) - la existencia de una regulación estructurada mejora la calificación (bancos, compañías de seguro, compañías cotizadas en la Bolsa.)
- Sector de la industria (0.4) - considera la complejidad de la empresa, la naturaleza de las transacciones comerciales (efectivo / no efectivo; exportación / local), historia de casos conocidos.)

- Status de la cotización en la Bolsa / constitución (0.3) - las empresas con muchos accionistas, no administradas por sus propietarios son vistas como de bajo riesgo debido a menores incentivos para beneficios privados.
- Perfil del auditor (0.2) - categorizado con base al status profesional (tamaño de la firma, afiliación internacional, historial disciplinario) e historial de precisión en la presentación de declaraciones tributarias.

3.1.2.2 Factores Individuales

Esto considera factores que son únicos del contribuyente incluyendo:

- Cumplimiento tributario (0.5) - medido contra la expectativa predeterminada de ingresos, historial de presentación de declaraciones y regularidad.
- Desempeño financiero (0.3) - usando indicadores convencionales para detectar tendencias inusuales o valores extremos ("outliers".)
- Complejidad del negocio (0.1) - influenciada por la industria, naturaleza del negocio y estructura del grupo.
- Auditor / agente (0.1) - basado en la frecuencia de los cambios efectuados que pueden ser indicativos de estar "vitriñeando" auditores / agentes".

Para mejorar aun más la transparencia del proceso, las comunicaciones sobre asuntos de audits especifican detalladamente las razones que llevaron a esa selección.

Todavía está por evaluarse el desempeño del sistema de calificación de riesgo en asignar prioridades en forma precisa la carga de casos de audit. Se prefiere un enfoque que compara cuan significantes son los ajustes de los audits efectuados al grupo calificado por riesgo contra los datos de grupos de control (incluyendo una muestra aleatorizada) y forma parte de la agenda planificada de investigación.

3.1.3 Exención de Multas Fiscales

La exoneración de las multas considera los siguientes factores relacionados con el comportamiento:

- Divulgación voluntaria (0.5) - se necesita establecer un balance entre los incentivos para la divulgación contra del potencial de alentar la evasión y el envío tardío de impuestos donde la remisión es considerada como muy atractiva. Sin embargo, se debe dar consideración adicional donde el comportamiento pasado de cumplimiento es calificado positivamente, para asegurar que el contribuyente no esté en una desventaja al seleccionar la divulgación voluntaria.
- La cooperación durante el audit (0.1) - el deseo de acomodar los audits y proporcionar la información requerida.

3.1.4 El programa del Operador Económico Autorizado (AEO) de Aduanas

El programa facilita el desaduanaje expedito de bienes importados para contribuyentes seleccionados de acuerdo con los siguientes factores de igual ponderación:

- Cumplimiento tributario - considerando el contexto tributario amplio (entre los principales beneficios de la integración de Aduanas e Impuestos).
- Estabilidad financiera - de acuerdo con los indicadores financieros convencionales.
- Ambiente de control - por medio del examen de la gobernabilidad y los sistemas de control interno.
- Seguridad y protección - el riesgo asociado con el tipo de carga y de más información obtenida de otros entes de seguridad del estado.

Todos los AEO están sujetos a auditorías después de la liberación de los bienes para desalentar cualquier subdeclaración. Hay planes en progreso para implementar un sistema de selección de auditorio basado en el riesgo.

3.1.5 Programa de Reconocimiento del Contribuyente

El programa reconoce públicamente a contribuyentes sobresalientes de acuerdo con los siguientes parámetros, entre otros:

- Nivel absoluto de impuestos pagados.
- Rendimiento del impuesto corporativo.
- Remisión del impuesto más mejorado.
- Apoyo para las iniciativas de reformas.
- Intercambio de información (especialmente para aquellos esquemas donde se sospecha evasión fiscal).

No hay ningún impuesto especial u otro incentivo adscrito a este programa pero los ganadores lo valoran como un complemento a sus iniciativas CSR.

3.1.6 Transacciones con el Público

El acceso a los siguientes privilegios relacionados con el gobierno está subeditado a la evidencia del cumplimiento tributario:

- Contratos con el gobierno
- Nombramientos del gobierno

El rango de privilegios podría extenderse para incluir la elección a un cargo público.

3.2 Mecanismos de Reforzamiento Negativo

Como se mencionó al inicio del párrafo 2, Kenia tiene una alta incidencia de evasión fiscal dirigida históricamente por un débil régimen de cumplimiento de la ley, incluyendo la ausencia de sanciones legales fuertes y estrictas. En años recientes se han tomado las siguientes acciones para fortalecer el régimen de cumplimiento de la ley:

- Inclusión de la evasión fiscal entre los crímenes - sección 45(2) de la Ley para la Prevención de la Corrupción de Kenia que establece que de acuerdo con la Ley una persona es culpable de una ofensa si él o ella:

"incumple con el pago de cualesquiera impuestos o cualesquiera derechos, gravámenes o cargos pagaderos a cualquier ente público o realiza u obtiene cualquier exoneración, remisión, reducción o disminución del pago de cualesquiera tales impuestos, derechos, gravámenes o cargos".

La pena máxima por evasión fiscal bajo esta ley es un millón de shillings (equivalentes a US\$12,500.00) más una multa obligatoria del doble del monto del impuesto evadido y/o diez años de cárcel. La ley también establece el rastreo de activos.

- La introducción de sanciones para enérgicas y estrictas en las leyes de ingresos con relación al acceso a información de terceros, el decomiso de propiedad, instalaciones o cuentas bancarias.
- El establecimiento de una fiscalía especializada en KRA con poder del estado para encausar penalmente - esto agiliza el encausamiento y garantiza una mejor tasa de éxito.
- Divulgación de los casos de evasión fiscal presentados ante los tribunales.

El marco se apoya en el Programa de Recompensa por Información que alienta a los miembros de público que suministren detalles que pudiesen conllevar a la detección de esquemas de evasión fiscal. Una proporción significativa de la información suministrada por este medio proviene de empresas en competencia.

4. CONCLUSIÓN

El vincular el comportamiento del contribuyente a la respuesta de la administración tributaria ha ayudado a fortalecer la confianza del contribuyente y a dirigir los recursos en forma más efectiva y a mejorar la entrega de los servicios.

Sin embargo, el principal desafío radica en la apreciación relativamente mínima de este vínculo por parte del público, dado el bajo nivel de diseminación de los

esquemas disponibles y los beneficios. Se está considerando el publicitar los criterios de liquidación para mejorar la confianza del público.

Existe el desafío adicional de tener que desarrollar un modelo de comportamiento / predicción de riesgo, con un punto de vista único, al nivel de toda la empresa, basado en datos empíricos. La KRA debe crear una función dedicada al nivel empresarial con el mandato de establecer una base de datos de gestión de riesgo además de promover un enfoque unificado al entendimiento del comportamiento del contribuyente.

Referencias:

1. OECD (October 2004), "Compliance Management: Managing and Improving Tax Compliance"
2. European Commission, "Risk Management Guide for Tax Administrations"
3. Kenya Revenue Authority (2008), "Risk Profiling Framework for VAT Refund Claimants"
4. Kenya Revenue Authority (Revised 2009), "Risk Based Audit Cases Selection Framework"

TEMA 3

ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Ponencia

Tema 3

ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Marcelo Lettieri Siqueira

Auditor Fiscal

Secretaría de Ingresos Federales
(Brasil)

SUMARIO: Resumen.- 1. Introducción.- 2. Estrategias de gestión en el ámbito de la RFB.- 3. Ejemplos de proyectos específicos.- 3.1 Modificaciones del proceso de trabajo en el juicio administrativo.- 3.2 Proceso digital de ingresos federales de Brasil (e-Proceso).- 3.3 Cadastro sincronizado nacional (CadSinc).- 3.4 Sistema público de contabilidad digital (SPED).- 3.5 Factura electrónica (NF-e).- 3.6 Centro virtual de atención al contribuyentes (e-CAC).- 4. Consideraciones finales

RESUMEN

La tecnología de la información ha sido uno de los pilares fundamentales para las políticas de gestión adoptadas en la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (RFB). Estas se caracterizan por acciones estratégicas dirigidas a la reducción de costos y la simplificación de obligaciones accesorias para el contribuyente, al mismo tiempo en que permiten la mayor celeridad, eficiencia y transparencia en la gestión tributaria, manteniendo también el enfoque en la integración con las Administraciones Tributarias Estatales y Municipales.

Un ejemplo clásico de esta estrategia es el uso del Internet para la recepción de las declaraciones de Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales - IRPF. A pesar de actualmente ser visto como corriente, el Internet como medio de entrega de la declaración se constituye en uno de los grandes desafíos enfrentados por la Administración Tributaria brasileña. Iniciado en marzo de 1997, hoy la participación de contribuyentes que entrega su declaración por otro medio que no sea el Internet es despreciable. Más facilidades para el contribuyente y más eficiencia en la gestión tributaria de la RFB.

En este trabajo se describirán brevemente las líneas generales de la estrategia de gestión adoptadas por la RFB, realizando el papel del uso intensivo de la tecnología de la información. Serán presentados algunos ejemplos de instrumentos de mejoría de gestión que ya fueron implementados por la institución o están en proceso de implementación, como las nuevas herramientas de gestión del juicio administrativo, el proceso digital (e-proceso), el catastro sincronizado nacional (CadSinc), el sistema público de contabilidad digital (SPED), la factura electrónica (NF-e) y la atención virtual (e-CAC), que se armonizan con el espíritu de la Asamblea General del CIAT de una moderna Administración Tributaria. Cada una de estas acciones trae la simplificación para el contribuyente y una mejora en la gestión para la administración.

Los instrumentos del SPED, la NF-e y el CadSinc representan trabajos conjuntos de la RFB con las Administraciones Tributarias estatales y municipales y son un ejemplo del avance de la madurez institucional del país, fortaleciendo la acción del Estado, con instrumentos más ágiles y poderosos contra la evasión fiscal, y haciendo el ambiente de negocios más propicio para los ciudadanos y las empresas que buscan operar de acuerdo con las leyes nacionales.

1. INTRODUCCIÓN

La tecnología de la información ha ocupado un papel central y creciente en las políticas de gestión adoptadas o en la implementación en la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil (RFB).

Las facilidades y oportunidades traídas por el desarrollo de la informática ya han proporcionado ganancias sustanciales y paradigmáticas a la Administración Tributaria brasileña. El gran ejemplo fue el uso intensivo del Internet para la recepción de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales - IRPF. Desde el año 2000, más de 90% de los contribuyentes brasileños presentan su declaración utilizando la gran red mundial, una importante simplificación en relación a la antigua entrega en papel. Desde el punto de vista de la gestión interna, las ganancias no fueron menos importantes, con una profunda reducción en el costo administrativo y en la recepción y digitación de las informaciones prestadas por los contribuyentes, disminuyéndose los errores y posibilitando un acceso mucho más rápido a las informaciones prestadas.

A pesar de las conquistas con el avance de las herramientas tecnológicas, los desafíos también se hacen mayores. Hoy, no es suficiente que la Administración Tributaria sólo reciba las declaraciones de sus contribuyentes vía Internet, sino que se espera que la misma sea capaz de atender buena parte de las necesidades de sus contribuyentes directamente en la gran red y no más mediante la atención presencial. Así, las correcciones a las informaciones, aclaraciones, emisión de Certificado Negativo de Débitos, pagos y muchos otros servicios ya pueden ser prestados de forma virtual.

Por tanto, de la misma forma que la tecnología es social fundamental en la atención a las exigencias de la sociedad, ella también se constituye en fuente creadora de nuevas necesidades y demandas que deben ser atendidas.

En este trabajo se describirán brevemente las líneas generales de la estrategia de gestión adoptadas por la RFB, realzando el papel del uso intensivo de la tecnología de la información. En seguida serán presentados algunos ejemplos de instrumentos de mejoramiento de gestión que ya fueron implementados por la institución o están en proceso de implementación, como las nuevas herramientas de gestión del juicio administrativo, el proceso digital (e-proceso), el catastro sincronizado (CadSinc) nacional, el sistema público de contabilidad digital (SPED), la factura electrónica (NF-e) y la atención virtual (e-CAC), que se armonizan con el espíritu de la Asamblea General del CIAT de una moderna administración Tributaria. Serán, también, objeto de realce la consolidación de la madurez institucional ya alcanzada por las Administraciones Tributarias brasileñas, que se traducen en una serie de iniciativas conjuntas. También serán mostrados algunos indicadores con los resultados ya obtenidos o esperados en relación a los instrumentos citados. Por último, son presentadas las consideraciones finales de la experiencia brasileña.

2. ESTRATEGIAS DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO DE LA RFB

Las estrategias de gestión en la RFB son tratadas de manera más amplia en la Planificación y Gestión Estratégica (PGE), que comprende períodos de cuatro años. La planificación en vigor corresponde al período de 2008 a 2011. Entretanto, tal planificación está siendo objeto de revisión, haya visto el cambio en la administración de la RFB ocurrida el segundo semestre de 2008.

La PGE engloba una matriz estratégica para el período considerado, que parte de la misión, visión y valores, desdoblando las diversas dimensiones de la actuación de la RFB en cinco grandes niveles: Estado, Sociedad, Contribuyente, Procesos, Personas y Recursos. Asociados a estos niveles fueron formulados los 15 objetivos estratégicos plurianuales, a los cuales se vinculan acciones estratégicas e indicadores de gestión institucionales. Al final de cada año son establecidas las Directrices Institucionales que orientaran el enfoque de las acciones estratégicas para el año siguiente, considerando que el proceso de planificación y evaluación institucional es dinámico y debe ser retroalimentado permanentemente.

Los objetivos generales que fueron construidos por la RFB están agrupados por dimensiones de la actuación de la institución.

Dimensión Estado

1. Auxiliar la formulación de la política tributaria y de comercio exterior.
2. Promover la integración de la RFB con los órganos de Estado y organismos, nacionales e internacionales.

Dimensión Sociedad

3. Intensificar la actuación de la RFB en el combate al crimen organizado.
4. Fortalecer la imagen institucional de la RFB y promover a concienciación tributaria del ciudadano.

Dimensión Contribuyente

5. Promover la atención de excelencia al contribuyente.

Dimensión Procesos

6. Optimizar el control y el cobro del crédito tributario.
7. Perfeccionar la calidad y la productividad del trabajo fiscal.
8. Aumentar la eficacia de la vigilancia y de la represión a los ilícitos aduaneros.
9. Simplificar, estandarizar y agilizar el control aduanero.
10. Aumentar la eficiencia y la eficacia en la preparación, análisis y juicio de los procesos administrativo-fiscales.
11. Promover el perfeccionamiento, la simplificación y la consolidación de la legislación Tributaria federal y uniformizar la interpretación.

Dimensión Personas

12. Perfeccionar la política de Gestión de Personas de la RFB.

Dimensión Recursos

13. Aumentar la eficacia, eficiencia y efectividad en la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial y de mercancías aprehendidas.
14. Refinar la política de gestión de la información y de infraestructura de tecnología.
15. Implementar una gestión de excelencia en la RFB.

Una vez determinados los objetivos, las iniciativas estratégicas son definidas como el conjunto de acciones o proyectos necesarios para el alcance de estos objetivos estratégicos, permitiendo que la organización se desplace del estado actual en dirección al alcance de sus metas.

En el caso de la Secretaría de Ingresos Federales del Brasil, las iniciativas estratégicas fueron clasificadas como acciones estratégicas nivel 1, 2 o 3 en el programa de Planificación y Gestión Estratégica 2008/2011.

Estas acciones deben potenciar la estrategia de la RFB, permitiendo el cumplimiento de las metas institucionales hasta el año 2011 y asegurando que los objetivos estratégicos sean alcanzados. Las iniciativas estratégicas de nivel 1 son aquellas seguidas directamente por el Gabinete de la RFB y engloban proyectos y/o acciones de ámbito nacional y de naturaleza vertebral para la institución (ver algunos proyectos en el Cuadro 1). Las iniciativas estratégicas de nivel 1 serán complementadas por acciones de nivel 2, de impacto sectorial y regional, y de nivel 3, de impacto en las unidades locales y Oficinas de Procesos (DRJ).

Cuadro 1 - Proyectos Estratégicos Nacionales

Sistema Público de Contabilidad Digital - Sped	Promover la actuación integrada de los fiscos federal, estatales y municipales mediante la estandarización y racionalización de las informaciones y el acceso compartido a la contabilidad digital de contribuyentes por personas legalmente autorizadas.
Medición de la "brecha fiscal"	Definir e implementar una metodología institucional para estimar la brecha entre la recaudación definida por el potencial legal y la recaudación efectiva.
Proyecto Arpía	Aplicación de modelos de inteligencia computacional de análisis de riesgo con miras a alcanzar mayor eficiencia y eficacia en los procedimientos aduaneros por medio de la uniformización y optimización de la selección fiscal.
Siscomex carga	Informatizar el control del movimiento de embarcaciones y de sus cargas en el transporte internacional, permitiendo un control aduanero más efectivo con gran economía en logística al permitir el despacho de mercancías sobre aguas (despacho a bordo).
Programa Nacional de Educación Fiscal	Acción educativa que busca propiciar la participación consciente del ciudadano en el funcionamiento y perfeccionamiento de los instrumentos de control social y fiscal del Estado, a partir de la sensibilización de las personas para la función socioeconómica de tributo estimulando el cumplimiento voluntario. Propuesta de un Proyecto específico dirigido a la Educación Fiscal interna.

Proyecto Catastro Fiscal	Sistemática de control integral de obligados tributarios, iniciando por los contribuyentes de seguimiento diferenciado, con el uso de informaciones de terceros e informaciones propias, permitiendo una estimación previa del poder contributivo de los contribuyentes y de las obligaciones accesorias debidas.
E-Proceso	Proceso Administrativo Electrónico, que permite la práctica de actos y términos procesales en forma electrónica, dejando de existir el tradicional proceso en papel y preservada la seguridad y la autenticidad de las informaciones. Los documentos serán autenticados por medio de la firma digital, tanto del servidor como del contribuyente, por medio de la certificación digital.
Revisión y Simplificación de Procesos	Modelado y revisión de los procesos organizacionales, con miras a promover la modernización institucional por la mejora y transparencia de los servicios prestados, por la simplificación y racionalización de los procesos, por el desarrollo y compromiso de las personas y por la gestión dirigida hacia el logro de resultados.
Catastro Sincronizado Nacional	Aumentar la efectividad en la prestación de servicios por parte de la RFB por medio de la reducción de costos de cumplimiento para los contribuyentes, del fortalecimiento de la fiscalización por medio del intercambio de informaciones con otras administraciones tributarias y de la reducción del término promedio de apertura de empresas en el País.
Plan Nacional de Mejoramiento de la Atención	Desarrollar e implementar un plan de mejoramiento de la atención a los contribuyentes por medio de diversos canales, para atender sus demandas de forma estandarizada, proactiva, integrada y concluyente.

Todos esos proyectos impactan la gestión tributaria en la RFB, y muchos de ellos también afectan las administraciones estatales y municipales. Este punto es especialmente interesante, pues revela una gran preocupación de integración entre los Fiscos de las diversas esferas federales. Esta aproximación fue reforzada por la nueva administración de la RFB con la creación de la Coordinación General de Cooperación e Integración Fiscal, dirigida exclusivamente a facilitar la integración entre las Administraciones Tributarias brasileñas.

Entre los proyectos estratégicos que aparecen en el Cuadro 1, algunas acciones fueron seleccionadas para un análisis más profundo en este texto, tanto en razón de la importancia del proyecto, como por el uso intensivo de la tecnología de la información o por la participación de otros entes federales. Así, en la siguiente

sección, se trataran más detenidamente el SPED, el E-proceso, el Catastro Nacional Sincronizado y el Plan Nacional de Mejoramiento de la Atención - en su módulo de atención virtual.

3. EJEMPLOS DE PROYECTOS ESPECÍFICOS

3.1 Modificaciones del Proceso de Trabajo en el Juicio Administrativo

Antes de que tratemos el e-Proceso, se presentaran algunas modificaciones que han sido implementadas en el juicio administrativo.

a) Antecedentes

Entre los objetivos institucionales de la RFB se incluye el aumento de la eficiencia y de la eficacia en la preparación, análisis y juicio de los procesos administrativo-fiscales con el compromiso entre la celeridad y la calidad de tale juicios.

En ese sentido, la búsqueda de una medida adecuada de contraste del grado de complejidad de los procesos administrativo-fiscales y, por consiguiente, de la estimación del tiempo necesario para su juicio administrativo ha sido una constante desde la creación de las Oficinas de Procesos, en 1994.

Aunque de difícil concepción, es incuestionable la posibilidad de la elaboración de modelos que expliquen parte sustancial de esa complejidad por medio de criterios objetivos que puedan ser recogidos en los autos el momento anterior al juicio.

Tales modelos, a medida que vayan siendo implantados y perfeccionados, logran reducir la incertidumbre inherente al contraste de valores que, en principio, serían eminentemente subjetivos, como aparenta ser la complejidad de los procesos administrativo-fiscales, en lo que atañe al tiempo no empleado en su juicio.

b) Gestión Actual

Actualmente, la RFB está promoviendo la revisión de los parámetros para la determinación del grado de complejidad de los procesos, analizando el histórico de los juicios, de manera detallada, y buscando corregir las distorsiones resultantes del uso de determinados parámetros en la determinación del grado de complejidad de los procesos.

Como estrategia de análisis, se utilizaron modelos híbridos que asociaban soluciones de modelado estadístico (regresión lineal generalizada, independiente para cada tabla) con intervenciones de tipo técnico, efectuadas por los representantes de cada área tributaria, con base en sus experiencias de trabajo.

Los resultados sugieren que los parámetros revisados y los nuevos propuestos, si se implementan, reducirán las distorsiones presentes en la determinación del grado de complejidad de los procesos. En este sentido, utilizando simulaciones con una base nacional de procesos que comprenden los años 2005 y 2006, se observó que el sesgo entre las horas efectivas de juicio y las estimadas atribuidas al grado de complejidad cayó de actualmente -18.04% a -1,57% y la dispersión de esas variables fue reducida en 59% (MSE¹ actual de 32,21 a MSE estimado de 13,12) conforme las tablas presentadas en la sección de resultados.

c) Análisis técnico

Base de Datos

La base de datos utilizada fue compuesta de 61.208 registros resultantes del levantamiento histórico/estadístico de los datos del sistema CP², consolidados nacionalmente en octubre de 2007.

Metodología

Medidas de contraste de la calidad de los resultados

La elección del modelo más adecuado, al igual que el contraste de la calidad de los resultados obtenidos, presupone la utilización de una o más medidas de comparación que represente las características anheladas para el resultado del análisis.

En ese sentido, la búsqueda del modelo ideal pretendido tuvo por base la reducción de las distorsiones entre horas efectivas de juicio y horas estimadas (asociadas al grado de complejidad), confluendo en las siguientes acciones: i) reducción del sesgo observado entre los promedios de las horas estimadas por el modelo, y las horas efectivas informadas por los juzgadores para cada grupo de parámetros³; ii) minimización de la dispersión presentada entre las horas estimadas y las efectivas.

De esa forma, fueron utilizadas las dos medidas de contraste que se definen a continuación para representar, respectivamente, las acciones anteriormente detalladas:

¹ *Mean Square Error (error cuadrático promedio) es la medida de dispersión utilizada en este trabajo.*

² *El Sistema de Control de Procesos (CP) es uno de los sistemas utilizados para controlar el flujo de procesos administrativos en el ámbito de Ingresos Federales del Brasil.*

³ *Debido a la orientación de no modificar la estructura del CP en esta primera parte del trabajo, se impone la restricción de mantener fijos los grupos de parámetros de las tablas existentes, que aparecen en el Decreto SRF n° 1.097/2005, pudiéndose modificar, únicamente, los pesos y descripciones de los parámetros de cada tabla.*

- a) para la medición del sesgo - ítem (i) arriba - se utilizó la desviación media por grupo de parámetros, definida como la desviación porcentual en relación al promedio de las horas estimadas, para cada grupo, entre el promedio de las horas efectivas y el promedio de las horas estimadas;
- b) para la medición de la dispersión se usó el error cuadrático promedio (MSE), definido, para los procesos de cada grupo, como el promedio del cuadrado de las desviaciones de la estimación. Siendo que las desviaciones de estimación, en cambio, son definidas como la diferencia entre la hora estimada y la efectiva, para cada proceso.

Modelo Matemático

El objetivo fue estimar el tiempo necesario para la decisión del proceso, dadas sus características que aparecen en los grupos de parámetros.

Tal fenómeno puede ser modelado estadísticamente considerando las horas gastadas en el juicio como el tiempo agotado, en un paseo aleatorio, para alcanzar una determinada distancia, asociada, en el caso concreto, al grado de complejidad del proceso. En este sentido, cuanto mayor sea la complejidad asociada al proceso (mayor será la distancia a ser recorrida), mayor será el tiempo esperado de trabajo para el juicio.

En esa formulación, el tiempo esperado para el juicio del proceso posee una distribución estadística conocida en la literatura como Normal Inversa o distribución de Wald⁴.

De esta forma, se adoptó para explicar el fenómeno un modelo lineal generalizado (GLM), independiente para cada tabla, con identidad como función de relación y familia de distribución Normal Inversa, teniendo como variable dependiente las horas efectivas, utilizadas en el juicio, y como variables explicativas los parámetros que aparecen en cada una de las tablas citadas.

Modelo Empírico

Los modelos matemáticos obtenidos, uno para cada grupo de parámetros, fueron sometidos a críticas de los representantes de cada tributo para la detección y corrección de inconsistencias de orden técnico. Tal procedimiento, a pesar de añadir al resultado final algún sesgo y apartar la distorsión alcanzada de su valor mínimo, se hace necesario en la medida en que los modelos matemáticos no consiguen captar todos los matices relativos a la complejidad del proceso de juicio, siendo, así, indispensable la intervención de los técnicos representantes

⁴ Weisstein, Eric W. "Inverse Gaussian Distribution." in *MathWorld--A Wolfram Web Resource*. <http://mathworld.wolfram.com/InverseGaussianDistribution.html>

de cada grupo de tributos (tablas) con sensibilidad para detectar y proponer alternativas para las inconsistencias que se presentan.

d) Resultados

La siguiente tabla presenta la situación actual de las desviaciones promedio porcentuales, por tabla del Decreto SRF nº 1.097/2005, de las horas efectivas en relación a las horas atribuidas al grado de complejidad de los procesos.

Tabla	frecuencia	horas efectivas	hp_grado	desviación (%)
1	18,265	16,16	19,29	-16,23
2	27,792	7,43	8,59	-13,45
3	4,285	13,93	23,93	-41,79
4	1,023	20,38	26,96	-24,41
5	2,291	14,61	9,97	46,57
6	4,693	5,31	8,24	-35,58
7	2,859	17,25	20,64	-16,42
Total	61,208	11,27	13,75	-18,04

Se constata, de inmediato, que todas las desviaciones tienen magnitudes por encima del 10% y, en ciertos casos, por encima del 40%. Tal hecho apunta a la necesidad de ajustes en las tablas de evaluación de la complejidad, justificando la revisión de los parámetros.

Con la aplicación de los modelos propuestos, las nuevas desviaciones promedio porcentuales de las horas efectivas en relación a las horas atribuidas al grado de complejidad de los procesos (horas estimadas) pasaron a tener una magnitud por abajo de 1%, con excepción de los procesos de la tabla 5 cuya reducción en magnitud fue de 46,57 a 14,67 puntos porcentuales. Tales resultados sugieren que los modelos propuestos alcanzaran la primera meta, de reducción del sesgo entre el promedio de las horas efectivas y aquellas atribuidas por el grado de complejidad.

También con relación a la medición de la dispersión utilizada, se constata una mejora de performance en la totalidad de los modelos propuestos (estimados) en relación a los actuales. Se logró, con los modelos propuestos, reducir sustancialmente la dispersión entre las horas efectivamente trabajadas y aquellas estimadas, previstas por los modelos.

Así, conforme demuestran los resultados, la implantación de los nuevos conjuntos de parámetros reducirá sobremanera las distorsiones actuales en la evaluación del grado de complejidad de los procesos.

3.2 Proceso Digital de Ingresos Federales del Brasil (e-Proceso)

a) ¿Qué es el e-Proceso?

La Secretaría de Ingresos Federales de Brasil - RFB está desarrollando un sistema de proceso electrónico denominado e-Proceso. Este sistema elimina la utilización de papel en los actos procesales practicados en la esfera administrativa, en peticiones, entrega de documentos y presentación de consultas.

El sistema integrará y controlará todas las etapas del macro proceso de crédito tributario, desde el lanzamiento fiscal, pasando por los recursos de los contribuyentes y el juicio de los procesos en la esfera administrativa, hasta el cobro final del crédito tributario, sin la necesidad de imprimir una sola hoja de papel.

A partir de esta herramienta electrónica, los contribuyentes podrán consultar la legislación tributaria y obtener la solución de su consulta de forma eficiente e segura, trayendo mayor seguridad jurídica a la relación fisco-contribuyente.

La firma digital posibilitará al contribuyente enviar piezas procesales y documentos digitalizados para componer el e-Proceso o la e-Consulta, por intermedio del Centro Virtual de Atención al Contribuyente (e-CAC), a la dirección de la RFB en el Internet <www.receita.fazenda.gov.br>.

El contribuyente también será informado de los actos procesales electrónicamente por intermedio de su Apartado Postal electrónico disponible en el e-CAC. Podrán utilizar este medio todos los contribuyentes, persona natural o jurídica, titulares de Certificado Digital e-CPF o e-CNPJ, respectivamente, o de cualquier otro certificado digital emitido por Autoridad Certificadora acreditada por ICP-Brasil. El acceso a través de certificados digitales garantiza la autenticidad de las transacciones.

La implementación del e-Proceso avanza para posibilitar a los contribuyentes y profesionales del área innumerables ventajas, pues podrán dar seguimiento al trámite del proceso y practicar actos procesales a distancia - desde su local, oficina o residencia -, por la red mundial de computadoras.

El Sistema representa economía, agilidad, seguridad y transparencia, derivadas de la difusión del e-Proceso en el ámbito de Ingresos Federales.

En el desarrollo e implantación del sistema, están siendo observados los siguientes principios básicos: i) garantía de transparencia y rastreabilidad, con compromiso y responsabilidad de todo acto público; ii) elaboración de un sistema genérico y al mismo tiempo flexible, permitiendo la parametrización de las

especificidades de cada sector, tipo de unidad o de órgano conveniente; y iii) reducción del exceso de burocracia mediante la descentralización del poder a quienes ejercen, garantizando mayor control y gerenciamiento de los procesos.

b) Antecedentes

La idea de trabajar con procesos digitales fue concebida en la 5a Región Fiscal, con sede en Salvador/BA, a mediados de 2003.

En el 2004, la idea fue adoptada por la Coordinación General de Tecnología - COTEC y ya en el 2005 el desarrollo del sistema fue electo como proyecto prioritario de la RFB.

En marzo del 2006, fue creado el primer proceso digital en la Oficina de Ingresos Federales de Brasil - DRF de Salvador, unidad escogida como piloto para la implantación del sistema.

En octubre de 2006, se juzgó el primer proceso electrónico en la Oficina de Ingresos Federales de Procesos - DRJ de Salvador.

En julio de 2008, se inició la diseminación del e-Proceso en las 22 unidades de la RFB y en el Consejo de Contribuyentes.

En el 2009, se hará la diseminación en las demás unidades y en la Procuraduría General de Hacienda Nacional - PGFN.

c) La Gestión Actual

Ya hay más de 3.500 procesos fiscales digitales en las unidades contempladas. Además en el piloto en Salvador aproximadamente 90% de los nuevos procesos creados con crédito tributario ya son digitales.

La expansión del Piloto a 22 Unidades de la RFB y al Consejo de Contribuyentes - CC debe concluirse para fines de enero de 2009.

El desarrollo del módulo **Proc Web** dentro del e-Proceso, en implantación desde diciembre de 2008, posibilitará la migración de los procesos en papel hacia procesos digitales.

Ya fueron entrenadas e implantadas todas las unidades contempladas en la primera fase de expansión del e-Proceso, restando solamente la implantación de Belém, que fue programada para enero/2009. Se dio inicio al Piloto del **Proc Web** en la DRJ de Ribeirão Preto/SP, incorporando las funcionalidades de

las DRJ y de los CC, y abriendo el sistema al control del 100% de los procesos en medio digital y también en papel.

La siguiente tabla demuestra como están las existencias de procesos digitales en las unidades ya contempladas con el sistema:

Quadro de Processos Digitais nas Unidades Contempladas					
Unidades de Lançamentos	17-Sep-08	23-Sep-08	10-Oct-08	05-Nov-08	28-Nov-08
	Estoque	Estoque	Estoque	Estoque	Estoque
DRF e DRJ/Salvador	2,249	2,274	2,226	2,336	2,535
DRF/Feira de Santana	19	20	39	47	35
Deinf e DRJ I e II/Rio de Janeiro	2	5	106	105	109
DRF e DRJ/Ribeirão Preto	28	29	128	151	171
DRF e DRJ/Curitiba	19	37	149	192	259
DRF e DRJ/Brasília	6	17	90	106	128
DRF e DRJ/Belo Horizonte			39	73	166
DRF e DRJ/Fortaleza				55	76
DRF e DRJ/Recife					61
DRF/Uruguaiana e DRJ/Santa Maria	Implantação 01 a 05/12/2008				
DRF e DRJ/Belém	Implantação 19 a 23/01/2009				
Total	2,323	2,382	2,777	3,065	3,540

En 2009, se iniciará la segunda expansión del **e-Proceso**, contemplando la mayoría de las oficinas e inspectorías de la RFB, además de la finalización del desarrollo de los módulos restantes. Para esto, el equipo que desarrolla el proyecto, bajo la coordinación del Auditor-Fiscal de Ingresos Federales del Brasil Marcelo de Sousa Silva, enumeró las siguientes prioridades:

- 1- Efectuar el manejo de errores y proporcionar los ajustes necesarios, muchos de ellos ocasionados por la entrada de la nueva versión del sistema.
- 2- Efectuar la compra y alquiler de equipos para las demás unidades. La Coordinación General de Programación y Logística - Copol está finalizando los proyectos de compra (monitores y placas) y alquiler (scanner de producción - por unidad de administración).
- 3- Realizar la búsqueda de multifunciones con capas de software que permitan una mejor calidad de imágenes en el menor tamaño posible, con ajuste automático de brillo y contraste.
- 4- Aumentar la inversión en infraestructura, en especial la creación de memoria cache local, para el aumento del performance en la exhibición de las imágenes de un documento, reduciendo la necesidad de aumento de banda de Internet.
- 5- Dar acceso al e-Proceso a la PGFN, con la estandarización de la certificación digital, pendiente también con la Disin/Cotec;

d) Resultados esperados:

Con el establecimiento del **e-Proceso**, tanto la sociedad como la Administración Tributaria deben obtener significativos beneficios. Entre los más importantes se pueden destacar:

1. Aumento de la recaudación debido a la reducción drástica en el tiempo de trámite de un proceso administrativo digital en lo contencioso y en la ejecución fiscal.
2. Desburocratización de la RFB, en función de la facilidad que el contribuyente tendrá para acompañar y visualizar el proceso, y para la práctica de actos procesales por el Internet.
3. Disponibilidad, seguridad, agilidad, estandarización y automatización de los procedimientos burocráticos.
4. Economía directa de recursos presupuestarios para la administración pública.
5. Reducción de los tiempos procesales, conforme a la previsión inicial demostrada en la siguiente tabla.

Item	Marcos de ações	Recepção e instrução (dias)	Meta de Redução	Julgamento (dias)	Meta de Redução	Execução e ciência (dias)	Meta de Redução	Tempo Total (dias)
1	Processo Papel - Situação Atual	134		320		186		640
2	Implantação dos processos digitais	108	20%	288	10%	148	20%	544
3	Integração sessão de jul. com o CT	108		288		104	30%	499
4	Recepção de petições via e-CAC	75	30%	288		104		468
5	Integração com o sistema Decisões W	75		230	20%	104		410
6	Petições em formulário eletrônico	23	70%	230		104		358
7	Decisões eletrônicas malha PF/SCC/e-Safira	23		69	70%	104		196
8	Massificação da Ciência Eletrônica	23		69		31	70%	123

e) Resultados alcanzados

La utilización del **e-Proceso** ya está reduciendo sustancialmente los tiempos procesales, pero es todavía temprano para cuantificar si se alcanzaran las metas de reducción mostradas en la tabla anterior.

A medida que se incorporen nuevas unidades al sistema y estén disponibles las nuevas estadísticas de existencias y flujo procesal, será posible cuantificar de modo preciso las ganancias derivadas de la implantación del proceso administrativo digital en la RFB.

3.3 Catastro Sincronizado Nacional (CadSinc)**a) ¿Que es el Catastro Sincronizado Nacional?**

El Catastro Sincronizado Nacional (**CadSinc**) es la integración de los procedimientos catastrales de personas jurídicas y demás entidades en el ámbito de las Administraciones Tributarias de la Unión, los Estados, el Distrito Federal

y los Municipios, al igual que de otros órganos y entidades que hacen parte del proceso de registro y legalización de negocios en Brasil.

Uno de los pilares del **CadSinc** es la utilización del número de inscripción en el Catastro Nacional de Personas Jurídica (CNPJ) como identificador en todas las esferas de Gobierno.

Como solución compartida entre los más diversos órganos involucrados en el registro y formalización de empresas y demás entidades, el **CadSinc** no es un catastro único y sí una sincronización entre los diversos catastros existentes - todos pasando a reflejar las mismas informaciones catastrales, respetando las demandas de los órganos y entidades (convenientes) en relación a la necesidad de informaciones específicas de cada uno.

El **CadSinc** tiene como objetivos principales la simplificación y racionalización de los procesos de inscripción, modificación y baja de personas jurídicas y demás entidades (entes económicos), con la consiguiente reducción de costos y plazos, además de la garantía de mayor transparencia a todo el proceso; y la armonización de las informaciones catastrales de las personas jurídicas y demás entidades entre los convenientes, permitiendo que estos actúen con mayor eficiencia y eficacia.

En la construcción del Catastro Sincronizado, y de acuerdo con el Protocolo de Cooperación ENAT nº 01/2004, se observaron las siguientes premisas: a) entrada única de datos; b) bases de datos independientes, aunque sincronizadas; c) reciprocidad en la aceptación de la legislación de cada ente signatario; y d) adopción del número de inscripción en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ) como identificador catastral de los contribuyentes del ICMS e ISS.

Con el Catastro Sincronizado se torna mucho más fácil y rápido para el ciudadano-emprendedor constituir una empresa. Luego del registro del acto de constitución, el interesado debe rellenar y transmitir el pedido de inscripción ante el CNPJ por medio de una de las aplicaciones disponibles. Si su pedido fuera deferido, no solo se generará la inscripción ante el CNPJ sino también ante el Estado y/o Municipios conveniente(s).

En los Estados donde funcionan convenios con los Tribunales de Comercio, el ciudadano-emprendedor puede presentar el pedido de inscripción conjuntamente con el pedido de registro de su acto constitutivo. Si la documentación presentada y los datos transmitidos estuvieran correctos, habiendo presentado el pedido en solo un local, el mismo tendrá la empresa registrada, la inscripción en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ) y la(s) inscripción(es) estatal y/o municipal generada(s) simultáneamente, de una sola vez!

Además de los anteriores beneficios, es posible también utilizar las contraseñas estatales o certificado digital para practicar actos ante el catastro. Simple, fácil y rápido, esta firma electrónica elimina la necesidad del reconocimiento de firmas y muchas veces elimina hasta la necesidad de comparecer ante el órgano (Ingresos Federales, SEFAZ⁵, SEFIN⁶ etc.) para demandar la práctica del acto catastral (la modificación es procesada automáticamente. Ej. modificación del nombre comercial, número de teléfono, de correo electrónico, etc.).

Así, cuando el Catastro Sincronizado esté implementado en su totalidad, todos los Órganos de Gobierno relacionados a la Administración Tributaria, en todos los niveles, y el registro de personas jurídicas, estarán trabajando sincronizadamente, o sea, el ciudadano remitirá su solicitud por un único camino.

b) Antecedentes

La búsqueda de la simplificación en los procedimientos catastrales en el ámbito de las tres esferas de Gobierno aparece en la década de los 90, principalmente a partir de la firma del Convenio ICMS 08/1996. En 1998, a través de la Instrucción Normativa SRF nº 27, se instituye el Catastro Nacional de las Personas Jurídicas (CNPJ), en sustitución del antiguo Catastro General de Contribuyentes (CGC). El CNPJ surge como una propuesta de racionalización de recursos y procedimientos de los diversos catastros existentes y previo a la adhesión de todas las administraciones tributarias estatales y municipales, con posterior integración nacional del catastro tributario. Entretanto, debido a cuestiones de legislación y a dificultades de orden operacional apuntadas a la época, sobre todo en el ámbito tecnológico, el CNPJ no logró atender los objetivos previstos.

El proceso de simplificación de procedimientos catastrales gana un nuevo impulso a fines del 2003, cuando se aprobó la Enmienda Constitucional nº 42, que introdujo el inciso XXII al Art. 37 de la Constitución Federal, estableciendo que las administraciones tributarias de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios actuaran de forma integrada, inclusive compartiendo catastros e informaciones fiscales.

Para atender esta disposición constitucional, se realizó en julio de 2004, en Salvador, el I Encuentro Nacional de Administradores Tributarios (ENAT), reuniendo a los titulares de las Administraciones Tributarias Federal, Estatales, del Distrito Federal y de los Municipios de las capitales. El encuentro tuvo como objetivo la búsqueda de soluciones conjuntas de las tres esferas de Gobierno, que posibilitasen una actuación integrada y el compartir informaciones fiscales y catastrales entre las Administraciones Tributarias. El principal documento

⁵ *Secretaría de Hacienda de los Estados*

⁶ *Secretaría de Finanzas de los Municipios*

resultante de ese encuentro fue el Protocolo de Cooperación ENAT nº 01/2004, que tenía por objeto la construcción de un catastro que atendiese los intereses de las respectivas Administraciones Tributarias.

En la misma línea de simplificación de procedimientos catastrales, se establecieron para las microempresas y empresas pequeñas, a través de la Ley Complementaria 123, de 14 de diciembre de 2006, reglas que prevén la integración de procedimientos entre los órganos responsables por el registro y legalización de empresarios y personas jurídicas, con miras a evitar la duplicidad de requisitos para el ciudadano, al igual que asegurando al mismo tiempo, la entrada única de datos catastrales (a fin de evitar que el empresario o persona jurídica, necesite demandar la misma solicitud de actos catastrales - inscripciones, modificaciones, bajas - ante los más diversos órganos involucrados). La misma Ley Complementaria definió también que las bases de datos de los órganos que intervienen en el proceso de registro/legalización de empresas mantendrán la independencia de sus bases de datos, lo que refuerza la idea de la construcción de un Catastro Sincronizado.

c) La Gestión Actual

La implementación del Catastro Sincronizado Nacional está sendo gradual. Actualmente varias Administraciones Tributarias ya participan en el **CadSinc** y, además de ellas, otros órganos y entidades interventoras en el proceso de registro y apertura de personas jurídicas y demás entidades, tienen la facultad de incorporarse al proyecto, tales como: Tribunales Comerciales, Notarías, Cuerpos de Bomberos, Vigilancia Sanitarias, etc.

Hasta el momento el **CadSinc** ya se ha implantado en los estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte y São Paulo y en los municipios de Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Natal/RN, Salvador/BA, São Luís/MA y Vitória/ES. Ya hay convenios firmados, con cronograma de implantación en elaboración - (Fase III - 1º semestre 2009), con los estados de Acre, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Santa Catarina, Sergipe y Tocantins y los municipios de Aracaju/SE, Barra Mansa/RJ, Boa Vista/RR, Campo Grande/MS, Montes Claros/MG, Petrópolis/RJ, Pinhais, Recife/PE, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Santarém/PA y Sorocaba/SP. También se tienen convenios firmados, pero aún en fase de elaboración de cronograma, con los estados de Amapá, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Goiás, Rio de Janeiro y Rondônia y los municipios de Bragança/PA, Camaçari/BA, Contagem/MG, Maceió/AL, Manaus/AM, Palmas/TO, Piraju/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP y Sete Lagoas/MG.

d) Resultados esperados

Con la adopción del Catastro Sincronizado, se espera obtener los siguientes resultados:

- Desde el punto de vista del ciudadano:** i) reducción de los plazos y procedimientos para la constitución, modificación y baja de empresas; ii) mayor transparencia en el proceso; iii) simplificación y estandarización del cumplimiento de obligaciones; iv) menor necesidad de desplazamiento a los órganos involucrados; y v) reducción de gastos por copia de documentos, correo y archivo.
- Desde el punto de vista de las Administraciones Públicas:** i) mayor estímulo a la formalización de los negocios debido al menor costo para la constitución; ii) reducción de los costos operacionales; iii) mayor integración, calidad y estandarización de las informaciones; iv) mejoría de la Imagen ante la sociedad; y v) mayor eficacia de las acciones fiscales.

e) Resultados alcanzados

La utilización del Catastro Sincronizado permitió una reducción sustancial en el período entre el pedido y la inscripción en Ingresos Federales de Brasil, en Ingresos estatal y/o municipal, en Estados y Municipios donde el sistema ya ha sido implantado.

Conforme muestra el siguiente cuadro, en Bahía, por ejemplo, el Catastro disminuyó a sólo 2 o 3 días el período entre el pedido y la formalización de la inscripción, que era de 7 días, reducción de tiempo que se verificó, en mayor o menor grado, en las demás oficinas de Ingresos estatales y municipales.

Estado/Municipio sincronizado	Tempo total para inscrição na RFB, Estado e/ou Município (em dias)	
	Antes do CadSinc	Depois do CadiSinc
BA	7	2 a 3
MG + Belo Horizonte	20	5 (só município) a 15 (estado + município)
PA + Belém	30 ou mais	10 a 20
RN + Natal	30 ou mais	10
SP	20	10-15 dias capital, 3 dias demais
Vitória	7	3

3.4 Sistema Público de Contabilidad Digital (SPED)

a) ¿Qué es el SPED?

Instituido por el Decreto n^o 6.022, de 22 de enero de 2007, el proyecto del Sistema Público de Contabilidad Digital (SPED) consiste, de manera general, en la modernización del sistema actual de cumplimiento de las obligaciones accesorias, transmitidas por los contribuyentes a las administraciones tributarias y a los órganos fiscalizadores, utilizando la certificación digital para fines de firma de documentos electrónicos, garantizando así la validez jurídica de los mismos sólo en su forma digital. El sistema es uno de los proyectos que compone el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2007-2010 del gobierno federal del Brasil.

El SPED está compuesto por tres grandes subproyectos: Contabilidad Registrable Digital (ECD), Contabilidad Fiscal Digital (EFD) y la Factura electrónica (NF-e). En esta sección nos concentraremos en el tema de la contabilidad, mientras que la NF-e será tratada en una sección aparte, pues ya se encuentra en fase más adelantada.

El nuevo sistema representa una iniciativa integrada de las administraciones tributarias en las tres esferas gubernamentales y mantiene sociedad con 20 instituciones, entre órganos públicos, consejo de clase, asociaciones y entidades civiles, en la construcción conjunta del proyecto.

Para la implementación del SPED se adoptaron las siguientes premisas: i) propiciar un mejor ambiente de negocios para las empresas en el País; ii) eliminar la competencia desleal con el aumento de la competitividad entre las empresas; iii) el documento oficial es el documento electrónico con validez jurídica para todos los fines; iv) utilizar la Certificación Digital estándar ICP Brasil; v) promover el compartir informaciones; vi) reducción de costos para el contribuyente; vii) mínima interferencia en el ambiente del contribuyente; y viii) poner a disposición aplicaciones para la emisión y transmisión de la Contabilidad Digital y de la NF-e para uso opcional por el contribuyente.

Entre los principales objetivos están la promoción de mayor integración de los fiscos, con el compartir informaciones contables y fiscales, la simplificación del cumplimiento de las obligaciones accesorias de los contribuyentes, ya que con sólo una transmisión se cumplirán obligaciones con diferentes órganos, y la mejora de la fiscalización, que tendrá más agilidad en la identificación de ilícitos tributarios, dada la rapidez del acceso a las informaciones.

b) Antecedentes

Así como en los demás casos que involucran la integración entre los fiscos, la referencia inicial es la Enmienda Constitucional nº 42, aprobada el 19 de diciembre de 2003, que estableció que las administraciones tributarias de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios actúen de forma integrada, inclusive compartiendo sus catastros e informaciones fiscales.

En sucesivos encuentros de administradores tributarios se delinearon acciones conjuntas para hacer efectivo el mandamiento constitucional. De esta forma, en el evento del II ENAT - Encuentro Nacional de Administradores Tributarios, se firmaron Protocolos de Cooperación con el objetivo de desarrollar e implantar el Sistema Público de Contabilidad Digital y la Factura Electrónica.

Entre las medidas anunciadas por el Gobierno Federal, el 22 de enero de 2007, para el Programa de Aceleración del Crecimiento 2007-2010 (PAC) - consta, en el tema referente al Perfeccionamiento del Sistema Tributario, la implantación del Sistema Público de Contabilidad Digital (Sped) y la Factura Electrónica (NF-e) en un plazo de dos años, pues ambos proyectos están destinados a remover obstáculos administrativos y burocráticos al crecimiento económico, proporcionar mejor ambiente de negocios para el País y a reducir el "costo Brasil".

c) Gestión Actual

Con respecto a los subproyectos relacionados a la contabilidad, puede establecerse, de forma bastante simplificada, que en ambos casos se trata de la sustitución de los actuales libros fiscales y contables por sus equivalentes digitales.

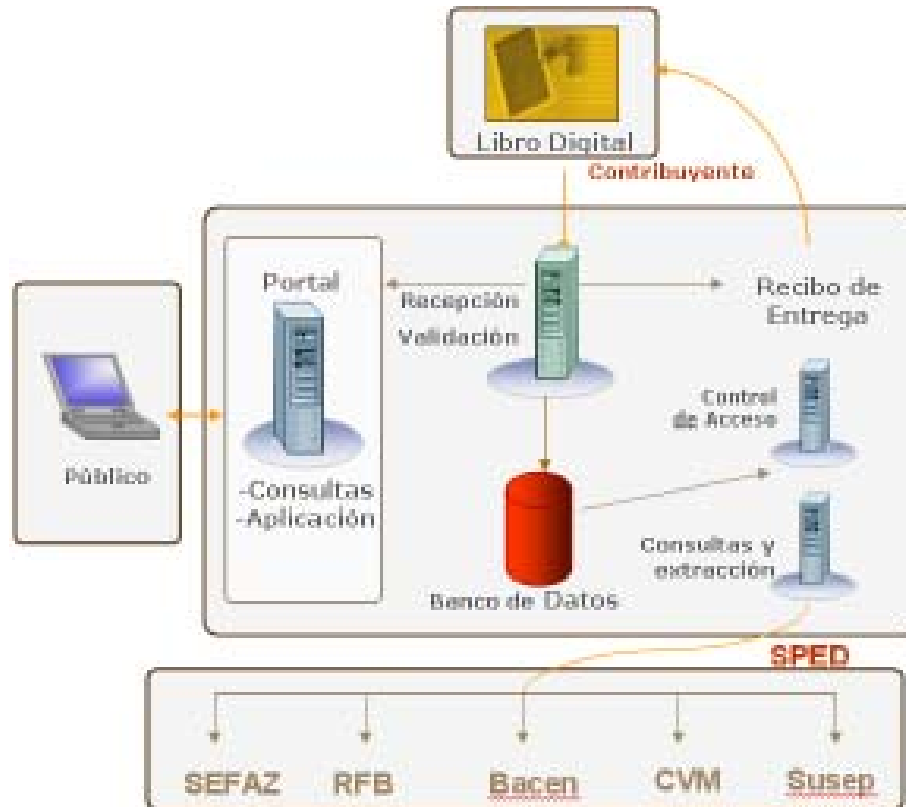
En los términos del Decreto n.º 6.022/2007, el plazo para la implantación de la ECD inició el 01/01/2008 para las empresas sujetas al acompañamiento económico-tributario diferenciado y sujetas a Ganancias Reales⁷. El 01/01/2009 el sistema pasó a abarcar todas las empresas sujetas a tributación por Ganancias Reales.

De manera simplificada, el funcionamiento del SPED contable está esquematizado en la figura 1 de la siguiente página.

En cuanto a la EFD, está prevista para el primer semestre de 2009 la definición de las empresas obligadas a presentar la contabilidad fiscal digital.

⁷ *Régimen Tributario característico de las más grandes empresas, una vez que exige completa contabilidad registrable y fiscal.*

Figura 1 - Esquema Contabilidad Registrable Digital



d) Resultados Esperados

Los beneficios son diversos y favorecen tanto a las Administraciones Tributarias como a los contribuyentes. Entre los muchos resultados, se destacan:

- Reducción de costos con la eliminación de la emisión y almacenamiento de documentos en papel;
- Eliminación del papel;
- Reducción de costos con la racionalización y simplificación de las obligaciones accesorias;
- Uniformización de las informaciones que el contribuyente presta a las diversas unidades federadas;
- Simplificación y agilización de los procedimientos sujetos al control de la administración tributaria (comercio exterior, regímenes especiales y tránsito entre unidades de la federación);
- Fortalecimiento del control y la fiscalización por medio del intercambio de informaciones entre las administraciones tributarias;

- Rapidez en el acceso a las informaciones;
- Reducción de costos administrativos;
- Mejora en la calidad de la información;
- Posibilidad de cruce entre los datos contables y los fiscales;
- Disponibilidad de copias auténticas y válidas de la contabilidad para usos distintos y concomitantes;
- Reducción del "Costo Brasil";
- Perfeccionamiento del combate a la evasión;
- Preservación del medio ambiente por la reducción del consumo de papel

Las principales dificultades se refieren a problemas de coordinación entre los órganos en la construcción del SPED, que están siendo superados, dado el interés común de los órganos involucrados y el liderazgo de la RFB, y la aceptación por parte de la sociedad, que ha sido bastante positiva, ya que el sistema reducirá buena parte de las obligaciones accesorias de los contribuyentes, además de eliminar parte de la competencia desleal en la economía. Aún así, hay algunos sectores que han criticado el proyecto por supuestas fragilidades legales y un aumento exacerbado del poder de fiscalización.

e) Resultados Alcanzados

En relación a los resultados, el SPED en el área de contabilidad todavía está en fase inicial de ejecución, debiendo ganar más cuerpo a partir de 2009 con la obligatoriedad de entrega por parte de todas las empresas sujetas a Ganancias Reales, lo que equivale a cerca de 180.000 contribuyentes⁸. En el período de 01/01/2008 a 04/11/2008 se entregaron 50 archivos por el SPED Contable.

3.5 Factura Electrónica (NF-e)

a) Qué es la Factura Electrónica (NF-e)

La NF-e es un documento emitido y almacenado electrónicamente, de existencia sólo digital, con el objetivo de documentar una operación de circulación de mercancías o prestación de servicios ocurrida entre las partes, cuya validez jurídica está garantizada por la firma digital del emisor y la recepción, por el fisco, antes de la ocurrencia del Hecho Generador.

La NF-e tiene como objetivo la implantación de un modelo nacional de documento fiscal electrónico que sustituya la emisión del documento fiscal en papel, con validez jurídica garantizada por la firma digital del remitente, simplificando las obligaciones accesorias de los contribuyentes y permitiendo, al mismo tiempo, el seguimiento en tiempo real de las operaciones comerciales por el Fisco.

⁸ Datos de la DIPJ/2004.

b) Antecedentes

Como uno de los subproyectos del SPED, la NF-e también tiene su origen en la Enmienda constitucional nº 42, y su implantación con la firma de los protocolos del II ENAT, haciendo parte del Programa de Aceleración del Crecimiento 2007-2010 (PAC) del gobierno federal.

c) Gestión Actual

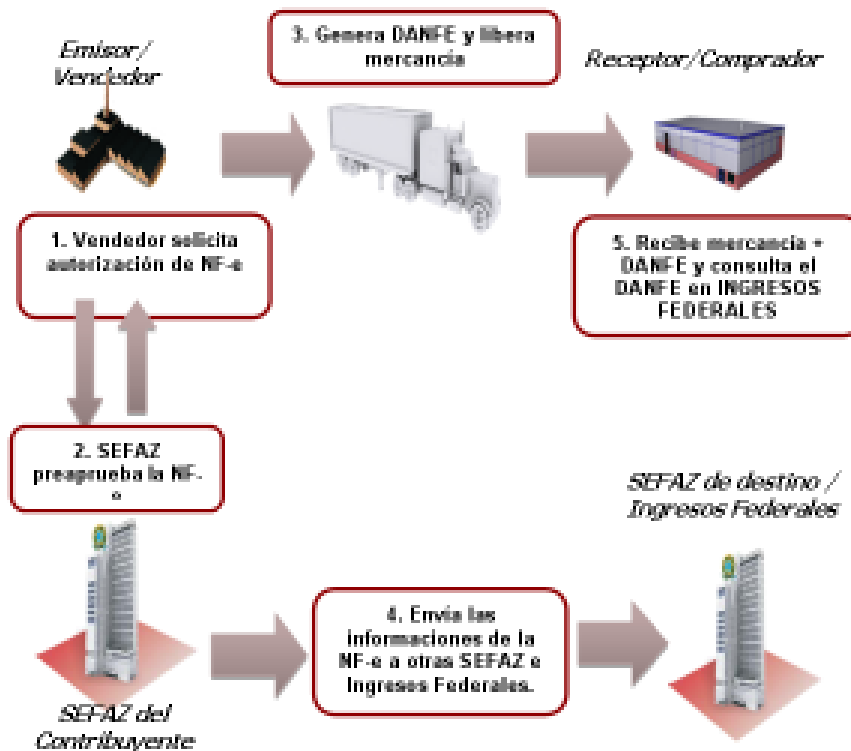
La NF-e ya se encuentra implantada en parte de los Estados y sectores económicos, conforme al siguiente cuadro, aunque su cobertura se ampliará sustancialmente a partir del 01/04/2009.

Cuadro 02 - Sectores ya Implantados

Fecha	Sectores
A partir del 01/04/2008	<ul style="list-style-type: none"> - fabricantes de cigarros; - distribuidores o mayoristas de cigarros; - productores, fabricantes e importadores de combustibles líquidos; - distribuidores de combustibles líquidos - transportadores y revendedores minoristas
A partir del 01/12/2008	<ul style="list-style-type: none"> - fabricantes de automóviles, camionetas, utilitarios, camiones, autobuses y motocicletas; - fabricantes de cemento; - fabricantes, distribuidores y comerciantes mayoristas de medicamentos alopáticos para uso humano; - frigoríficos y mayoristas que promuevan las salidas de carnes frescas, refrigeradas o congeladas de especies bovinas, porcinas, bufalinas y avícola. - fabricantes de bebidas alcohólicas inclusive cervezas y cerveza de barril. - fabricantes de refrescos; - agentes que asumen el papel de proveedores de energía eléctrica, en el ámbito de la Cámara de Comercialización de Energía Eléctrica. - fabricantes de semiacabados, laminados planos o largos, relaminados, trefilados y perfilados de acero. - fabricantes de hierro de primera fusión

El siguiente esquema retrata de manera resumida como funciona la NF-e.

Figura 3 - Esquema Factura Electrónica



Cuando se da efectivamente un negocio entre comprador y vendedor, este último con su firma digital solicita autorización vía Internet de emisión de la NF-e a la Secretaría de Hacienda (SEFAZ) Estatal de su jurisdicción. La SEFAZ devuelve el recibo de prevalidación de la NF-e. Este aviso de Autorización de Uso permite el tránsito de las mercancías. A partir de esta autorización se permite la impresión del Documento Auxiliar de la Factura Electrónica (DANFE). Las informaciones de la NF-e serán transmitidas por la SEFAZ del contribuyente a la SEFAZ de destino de la mercancía y a Ingresos Federales. La SEFAZ hará disponible para consulta por parte del destinatario, a través del Internet, las informaciones referentes a la NF-e.

El DANFE es una simple representación gráfica de la NF-e, puede ser impreso en papel común y se destina a cubrir el tránsito de mercancías y auxiliar la contabilidad de la NF-e cuando el destinatario no participa del sistema. Por si solo, no tiene valor legal, su validez está condicionada a la existencia de la NF-e.

d) Resultados Esperados

Se estima que la adopción de la NF-e traerá resultados positivos a todos los involucrados, pudiendo destacarse los siguientes: *Beneficios para el Contribuyente Vendedor - Emisor de la NF-e* (reducción de costos de papel, de impresión y de almacenaje, simplificación de obligaciones accesorias, reducción del tiempo de paro de camiones en oficinas fiscales, incentivo al uso de las relaciones electrónicas con los clientes - B2B); *Beneficios para el Contribuyente Comprador - Receptor de la NF-e* (eliminación de la digitación de facturas en la recepción de mercancías e Incentivo al uso de las relaciones electrónicas - B2B); *Beneficios para las Administraciones Tributarias* (aumento en la confiabilidad de la factura, mejora en el proceso de control fiscal, mayor intercambio y coparticipación de informaciones entre los fiscos, reducción de costos en el proceso de control de las facturas de mercancías en tránsito y soporte a los proyectos de contabilidad electrónica contable y fiscal de la RFB (Sistema Público de Contabilidad Digital - SPED).

e) Resultados Alcanzados

En cuanto a los resultados según el sitio que da seguimiento al programa⁹, el 15/01/2009, ya se emitieron más de 81 millones de NF-e, por un valor total de más de R\$ 1,6 trillones.

3.6 Centro Virtual de Atención al Contribuyente (e-CAC)

a) ¿Qué es el Centro Virtual de Atención al Contribuyente?

Con el objetivo de proporcionar más opciones de atención a los contribuyentes, la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil - RFB instituyó, el 12/12/2005, por medio de la Instrucción Normativa - SRF nº 580, el Centro Virtual de Atención al Contribuyente, denominado **e-CAC**, al que se accede a través del portal de la RFB en la red mundial de computadoras.

Para acceder a los servicios del **e-CAC**, se hace necesario que el contribuyente posea el e-CPF o e-CNPJ, o también cualquier certificado de persona jurídica o natural en el ámbito de Infraestructura de Llaves Públicas brasileña ICP-Brasil.

El ciudadano puede acceder al **e-CAC** desde su casa u oficina, por la Internet, mediante el uso de la tecnología de Certificación Digital, que garantiza la seguridad e integridad de las transacciones efectuadas.

El **e-CAC** funciona 24 horas al día, siete días a la semana, con miras a proporcionar más comodidad al contribuyente, sin tener que desplazarse y enfrentar filas, además de ampliar considerablemente el tiempo disponible para su atención.

⁹ <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/Default.aspx>

Los servicios puestos a disposición a través del **e-CAC** son automáticos y se agrupan conforme a la naturaleza y el tipo de contribuyente, persona natural o persona jurídica, pudiendo accederse, respectivamente, con la utilización de sus Certificados Digitales de tipo e-CPF y e-CNPJ, o por sus apoderados, siempre que hayan sido previamente catastrados a través del servicio específico. Se certifica que una persona natural, con su e-CPF, podrá también utilizar las aplicaciones de persona jurídica por la cual sea responsable ante el CNPJ.

El certificado digital es la herramienta que permite al contribuyente acceder a los servicios protegidos por el secreto fiscal en el **e-CAC**. Se trata de un proceso que garantiza que las informaciones intercambiadas en las transacciones electrónicas no sean accedidas por terceros y que no sean modificadas en el camino que recorran. Siendo así, el certificado garantiza la identidad del origen y destino de la información.

El proceso de certificación genera un archivo electrónico que identifica quien es su titular, lo que, en el medio virtual, equivale a la presentación de la cédula de identidad.

Para obtener el certificado digital e-CNPJ o e-CPF, el contribuyente debe escoger una de las empresas autorizadas por Ingresos Federales para proporcionar el carné.

b) La Gestión Actual

Actualmente, el e-CAC pone d disposición, entre otros, los siguientes servicios:

1. DIRECCIÓN POSTAL:

Los usuarios del **e-CAC** podrán recibir mensajes de la RFB, de naturaleza general o personal, con total seguridad y confiabilidad. Recordatorios para el cumplimiento de obligaciones accesorias y avisos sobre el vencimiento de tributos, al igual que acciones pendientes presentes en los sistemas de la RFB. Las informaciones de interés exclusivo del contribuyente que posea la DIRECCIÓN POSTAL podrán circular con total garantía de inviolabilidad del secreto fiscal.

2. CATASTROS:

- a) **CPF:** está disponible para consulta de sus datos catastrales, al igual que la posibilidad de actualización de algunos de esos datos, inclusive la dirección.
- b) **CNPJ:** está disponible para consulta sobre la situación catastral de su empresa y la emisión de su comprobante de inscripción.

3. COPIA DE DECLARACIÓN:

- a) **Declaraciones de la Persona Natural:** el contribuyente podrá recuperar copia del archivo de la declaración transmitida, vía Ingresosnet, de los últimos años, referente al IRPF, ITR e IRRF.
- b) **Declaraciones de la Persona Jurídica:** el contribuyente podrá recuperar copia del archivo de la declaración transmitida, vía Ingresosnet, de los últimos cinco años, referentes al IRRF, ITR e IRPJ.

4. DECLARACIONES ENTREGADAS:

las personas naturales y jurídicas podrán visualizar la relación de las últimas declaraciones entregadas, al igual que realizar consultas sobre el procesamiento de las mismas (extracto del procesamiento) y sobre valores a ser devueltos, referente a las siguientes declaraciones: DIRPF - Declaración de Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales; Dirf - Declaración del Impuesto Retenido en la Fuente; DIPJ - Declaración de Informaciones Económico-fiscales de Personas Jurídicas; PJ Simplificada - Declaración Simplificada de Personas Jurídicas; DITR - Declaración del Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural; DCTF - Declaración de Débitos y Créditos Tributarios Federales.

5. PAGOS:

los usuarios del **e-CAC** podrán consultar los registros de los pagos efectuados, emitir comprobantes de pagos (opción muy útil cuando el DARF original es extraviado) y rectificar errores cometidos al rellenar el DARF o el DARF-SIMPLE. Las rectificaciones permitidas se harán totalmente de forma automática, en caso que los pagos estén disponibles.

6. CUOTAS PARCIALES:

permite a los usuarios del **e-CAC** realizar el pago parcial de débitos ante Ingresos Federales, relativos a impuestos y contribuciones federales en las condiciones de la legislación vigente.

7. PODER ELECTRÓNICO:

posibilita a los usuarios del e-CAC delegar a terceros que posean un Certificado Digital su representación ante Ingresos Federales. Las personas naturales y jurídicas podrán: i) seleccionar cuales entre los servicios disponibles su representante puede acceder por el e igualmente especificar la fecha de expiración de su poder; ii) consultar los poderes previamente registrados por el contribuyente a favor de sus apoderados, así como los poderes delegados a terceros en su nombre, visualizando sus datos y respectivo período de vigencia; y iii) cancelar los poderes que no deseen mantener.

8. SITUACIÓN FISCAL:

Los usuarios del **e-CAC** tendrán acceso detallado a su situación fiscal ante Ingresos Federales. Además de poder visualizar sus datos catastrales y fiscales, el contribuyente puede obtener orientaciones acerca de la regularización de casos pendientes por casualidad existentes.

9. SISCOMEX:

Las personas naturales, previamente habilitadas ante Ingresos Federales, podrán realizar transacciones relativas al Sistema Integrado de Comercio Exterior, tales como: registro de representantes legales, exportación, Mantra, importación, movimiento aduanero e internación en la Zona Franca de Manaus.

Los servicios arriba mencionados constituyen sólo una pequeña muestra de lo que ya ha sido implantado, con miras a facilitar la vida del contribuyente y su comunicación con la Administración Tributaria. Ingresos Federales continuará trabajando para ampliar el universo de servicios a ser prestados por intermedio del Centro Virtual de Atención al Contribuyente - **e-CAC**.

La relación completa de los servicios prestados por el **e-CAC** puede consultarse en: <http://www.receita.fazenda.gov.br/atendvirtual/defaultDemaisServicos.htm>.

c) Resultados esperados:

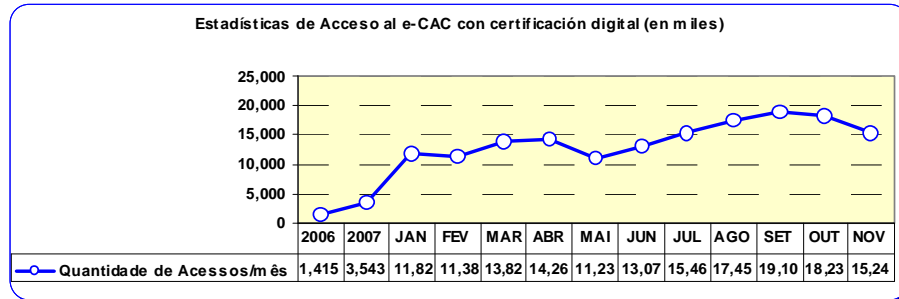
Con el establecimiento del e-CAC, tanto la sociedad como la Administración Tributaria deben obtener significativos beneficios. Entre los más importantes se puede destacar:

- i) **Para el contribuyente/ciudadano:** economía de tiempo, comodidad y sentido práctico, una vez que los servicios se hacen disponibles a tiempo completo en el sitio de la RFB.
- ii) **Para la Administración Tributaria:** reducción de costos operacionales, como material de expediente, entre otros. Reducción en la búsqueda de atención presencial en los Centros de Atención al Contribuyente, posibilitando el cambio/calificación de servidores para brindar servicios más especializados, contribuyendo, así, a reducir el tiempo de fila de espera, disminuir el tiempo promedio de atención, eliminar la demanda reprimida y aumentar la conclusión de casos.

d) Resultados alcanzados:

La utilización del **e-CAC** redujo sustancialmente el flujo de contribuyentes a los Centros de Atención presencial de Ingresos Federales, reduciendo el tiempo en las filas de espera y el tiempo promedio de atención.

El número de accesos ha crecido en la medida que los contribuyentes van tomando conocimiento de los tipos de servicio ya disponibles por el Internet. El siguiente gráfico muestra la estadística de accesos con certificación digital:



El gran desafío es reducir también más la atención presencial, que llegó a más de 1,5 millones de contribuyentes en el 2008, substituyéndola por atención virtual.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Como se intentó demostrar la RFB ha buscado soluciones de gestión que privilegien la reducción de costos y la simplificación de las obligaciones del contribuyente al mismo tiempo que el aumento en la eficiencia en la gestión tributaria, al igual que un mayor diálogo con Estados y Municipios. Debe recordarse que la integración entre las Administraciones Tributarias ha sido muy destacada en países federativos, especialmente en aquellos, que como el Brasil, poseen un alto grado de descentralización fiscal.

Las sociedades, protocolos y proyectos conjuntos de la RFB con las Administraciones Tributarias estatales y municipales, representan un avance en la madurez institucional del país, fortaleciendo la acción del Estado, con instrumentos más ágiles y poderosos contra la evasión fiscal, y haciendo el ambiente de negocios más propicio para los ciudadanos y las empresas que buscan operar de acuerdo con las leyes nacionales.

Caso práctico

Tema 3.1

**CONTROL Y DIÁLOGO DE GESTIÓN EN LA DGFIP,
HACIA UN DISPOSITIVO UNIFICADO DE DIRECCIÓN DEL
DESEMPEÑO Y DE MEDICIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

Bruno Soulie

Subdirector de Desempeño y Control de Gestión
Dirección General de Finanzas e Ingresos Públicos
(Francia)

SUMARIO: Resumen.- 1. Una visión convergente en los objetivos.- 2. Unas modalidades de aplicación diferentes, basándose en principios similares.- 3. Los principios y los criterios establecidos durante los trabajos de reflexión.- 4. El dispositivo definido en 2008

RESUMEN

La fusión de la DGI y de la DGCP en una nueva entidad, la Dirección General de Finanzas Públicas, ha implicado una evolución del dispositivo de dirección del desempeño. Nueve delegados del Director General, nombrados por él y miembros del Comité de dirección, son ahora sus representantes locales con la responsabilidad principal de ser intermediarios funcionales entre la administración central y los responsables territoriales. El presente artículo expone, en cuanto al seguimiento del desempeño, la evolución de la doctrina de las dos ex-direcciones para ir hacia la de la Dirección General de Finanzas Públicas (DGFIP).

Desde finales del 2007, los trabajos preparatorios a la fusión de la Dirección General de la Contabilidad Pública (DGCP) y la Dirección General de los Impuestos (DGI) se realizaron en forma de talleres: uno de ellos trabajó sobre las modalidades de dirección o conducción y de animación del conjunto de los servicios. Su carta de misión consistía en identificar a los protagonistas y sus papeles respectivos, así como en proponer las vías y las perspectivas de una "gobernanza" adaptada de las redes de servicios locales, que garantizara a la vez la apropiación de las orientaciones estratégicas, una buena ejecución de las misiones, la seguridad

de los procedimientos y los márgenes de maniobra indispensables de las futuras direcciones locales de la DGFIP.

Se solicitó a los miembros del taller para que formularan propuestas que se refirieran principalmente a la "contratación" entre la Dirección General y las direcciones locales, así como a la determinación del nivel más apropiado para:

- la puesta en marcha, del diálogo sobre los recursos y por otra parte, del control de gestión;
- la animación de la red de servicios locales, respecto a la circulación de la información descendente y ascendente, y de los dispositivos para mutualizar.

"El análisis de la situación de partida de este planteamiento mostró que cada una de las ex - direcciones disponía en la materia de un acervo significativo"

1. UNA VISIÓN CONVERGENTE EN LOS OBJETIVOS

- El nivel operacional de referencia era la provincia, siendo ésta el verdadero nivel de responsabilidad en ambas administraciones.

Determinadas actividades se ejercían, no obstante, a nivel interregional o regional:

- en la ex - DGI, misiones como, por ejemplo el otorgamiento de autorizaciones para regimenes espaciales. La fiscalización de las empresas que superan cierto umbral de cifra de negocios, está desarrollada en un nivel interregional (las DIRCOFI);
 - en el ex - DGCP, por ejemplo, el control financiero desconcentrado del gasto, la responsabilidad del servicio de gestión pública y el desarrollo económico vinculado al prefecto de región, están incluidos en el nivel regional.
- Las nociones de dirección del desempeño (en base a objetivos estratégicos), de diálogo de gestión y seguimiento de actividad, se integraban en la cultura de las dos direcciones. Las técnicas aplicadas en la dirección presentaban diferencias entre ambas, pero con un fuerte parentesco.

En las dos direcciones, la estrategia y los compromisos estaban fijados en un contrato de desempeño. Estos documentos trienales constituían la piedra angular de los dispositivos de dirección y de control de gestión, permitiendo fundamentar la gobernanza de las dos redes sobre un concepto contractual y a continuación mantener una lógica de complementariedad, con el informe anual de desempeño (RAP) que estructura la rendición de cuentas al Parlamento mediante la ley de Reglamento.

Las dos direcciones se inscribían en un planteamiento de cultura de resultados, desarrollado desde los años noventa al ritmo de evoluciones propias a cada red, que desembocó sobre la instauración de los contratos de desempeño. Estos planteamientos paralelos, permitieron en los dos casos, antes de la aparición de la LOLF (constitución financiera), fomentar una lógica contractual.

2. UNAS MODALIDADES DE APLICACIÓN DIFERENTES, BASÁNDOSE EN PRINCIPIOS SIMILARES

En la DGCP, la contratación se delineaba entre el nivel central y el nivel regional/departamental. Desde su instauración, el presupuesto operativo de programa (BOP) era el vector de la contratación entre la Dirección General y los tesoreros pagadores generales (TPG). El BOP reúne el conjunto de los objetivos y recursos que los TPG deben administrar. Por lo que se refiere a su dimensión desempeño, el BOP no se limitaba a los indicadores del PAP sino que incluía todos los indicadores de dirección, resumidos de la DGCP, es decir, una veintena de indicadores directamente procedentes del CPP. Los valores metas se decidían al término de una fase de diálogo anual en la cual el nivel regional desempeñaba un papel de animación y coordinación - mediante el órgano colegiado regional de los TPG de la región - el cual era de hecho el interlocutor privilegiado de la Dirección General. Este BOP vale carta de misión y está en el centro del dispositivo de evaluación de la desempeño.

En la DGI, la dimensión contractual se delineaba también entre el nivel central y el nivel provincial:

- el delegado interregional, representante del Director General, tiene la responsabilidad global del control de gestión. Por lo tanto, el delegado tiene a su cargo la validación y el procedimiento de diagnóstico del plan de acción (DPA) elaborado por cada director provincial en su toma de función. Este procedimiento permite fijar cartas de misiones bianuales, suscriptas por el delegado interregional y el director provincial, al término de intercambios formalizados en torno a la aplicación a nivel provincial de las orientaciones estratégicas, del análisis de los resultados anteriores, del examen de los objetivos y de los planes de acciones prioritarios;
- con carácter complementario, el CPP es aplicado de modo operacional, mediante un contrato direccional de desempeño (CDP) firmado entre el delegado interregional y el director provincial al término de una fase de diálogo, para fijar los objetivos y los recursos con un horizonte trienal, cada vez que es pertinente y posible. El director como responsable del BOP en su provincia, determina los objetivos del proyecto anual de desempeño, así como las distintas acciones vinculadas.

A pesar de diferir en la forma, estas modalidades son muy similares por:

- responder claramente a las mismas finalidades (responsabilizar y dar cuenta, garantizar una coherencia global, anticipar las dificultades y las posibles medidas correctoras...);
- basarse en las mismas exigencias (fijar objetivos en cada nivel, identificar las herramientas de acción, elaborar planes de acciones, evaluar los resultados);
- privilegiar una lógica de intercambios y diálogo.

Cada Protagonista Participa en el Diálogo de Gestión y en la Evaluación del Desempeño

Las dos direcciones organizaban - mediante las delegaciones interregionales o mediante el nivel regional - un diálogo de gestión con sus responsables provinciales. Los dispositivos se basan en expedientes estructurados y documentados en un marco participativo que permite movilizar las opiniones del conjunto de los protagonistas, bajo el auspicio de una estructura responsable de realizar la síntesis.

En la DGCP estas modalidades se apoyaban en el procedimiento BOP cuyo diálogo con los TPG pasaba por el nivel regional, constituyendo su base.

Diálogo entre Dirección General y TPG (mediante el nivel regional)

Inscribiéndose en el ciclo de gestión anual, este diálogo tenía por objeto fijar los objetivos de desempeño asignados a los responsables provinciales para el año N + 1, los cuales se integran en el BOP. De modo más general, la ambición era optimizar el desempeño global. Este diálogo, se organizaba con el doble objetivo de permitir una definición fina de los potenciales de cada uno (garantía de equidad en la perspectiva de la evaluación) y también de favorecer las estrategias para mutualizar, en particular, a través de los planes de acciones locales.

Habida cuenta de esta doble exigencia, la organización del diálogo incumbía al TPG de región, el cual es responsable, al término del diálogo en el seno del órgano colegiado de los TPG provinciales de la región, de formalizar ante la Dirección General las propuestas de objetivos de las distintas provincias de su región. Para las propuestas juzgadas insuficientes respecto a los potenciales, se inicia a continuación un diálogo entre el TPG de región y la Dirección General. Para garantizar un diálogo profundizado en el seno de las regiones y dejar tiempo suficiente para el diálogo infra-provincial, el diálogo con las regiones se desarrolla de mediados de marzo a mediados de julio.

El diálogo sobre la asignación de los recursos humanos y financieros se basaba en el mismo esquema haciendo intervenir - para las cincuenta provincias que experimentaban el enfoque regionalizado de la asignación recursos - el TPG de

región en calidad de animador del órgano colegiado de los TPG de provincia. Una vez fijadas, estas asignaciones se delineaban a nivel provincial.

Evaluación de los Resultados Provinciales y Consecuentemente de los Responsables Provinciales

Esta evaluación se realizaba cada dos años, al término de un proceso cuyo punto culminante era un encuentro personalizado con el Director General o uno de sus dos adjuntos. El encuentro se refiere al análisis de los resultados obtenidos en el marco de los dos últimos BOP anuales y a la desempeño global de la provincia (optimización de los recursos, avance de los grandes proyectos y acciones de modernización...). El aspecto desempeño se analiza en base a un expediente establecido por el nivel local, cuyos datos están corroborados por los servicios centrales. Al término del encuentro, el evaluador envía un acta sintética indicando las vías de mejora discutidas durante la entrevista.

El Apoyo de una Red de 100 Controladores de Gestión Provinciales ante los TPG

Esta red se encarga de ayudar a formalizar la estrategia de desempeño provincial, de analizar el resultado departamental y de contribuir al diálogo de gestión en método regionalizado, de participar en el diálogo de gestión con las unidades de base (fijación de los objetivos, seguimiento infra-anual, evaluación) y de formar los jefes de puesto a las herramientas.

Diálogo entre TPG y Unidades (puestos contables y servicios) y Evaluación

También anual, este diálogo comienza en otoño, para poder fijar los objetivos de las unidades antes del principio del año siguiente. Se refiere a los indicadores del BOP, declinados en las estructuras en función de las misiones ejercidas por cada una, a los cuales se añade un reducido número de indicadores complementarios en términos de dirección operacional. Los TPG tienen la posibilidad de personalizar una parte de los indicadores de aplicación infra-provincial, en función de las necesidades locales, seleccionando "a la carta" algunos indicadores en la "biblioteca de los indicadores". Si la Dirección General pide explícitamente organizar un diálogo ascendente con los puestos, el término del diálogo se adapta al contexto local (determinadas provincias acaban su diálogo a finales de año n - 1, otras prefiriendo acoplar la finalización de los objetivos con el encuentro de evaluación-notación que se desarrolla en marzo). El diálogo se concluye por una carta objetivos-recursos (o carta de misión) dirigida a cada responsable. La evaluación-notación, se plantea según una lógica análoga: encuentro personalizado con el TPG y/o su adjunto, referente a los resultados obtenidos y los nuevos objetivos.

En la DGI, estas modalidades se articulaban sobre el procedimiento diagnóstico-plan de acción (DPA) en los cuales el delegado interregional, representante del Director General, era elemento central.

Diálogo entre Delegación Interregional (por delegación del Director General) y Dirección Provincial

Tras la firma del CPP nacional, la fijación de los objetivos locales resulta del contrato direccional de desempeño (CDP). Éste incluye una veintena de indicadores. Desde 2006 el procedimiento de fijación de los objetivos es ascendente (para los indicadores "misiones"). Los directores provinciales propusieron metas, mediante los delegados interregionales, las cuales han sido incorporadas por la Dirección General. Las metas propuestas fueron para la mayoría validadas por el nivel central; sin embargo una "segunda vuelta" fue necesaria respecto a algunos indicadores para los cuales las metas propuestas por los directores eran insuficientes.

Una vez la validación inicial del CDP fue realizada, el diálogo de gestión se estructura con un dispositivo de conferencias DPA, el cual integra una cita de gestión anual, más o menos profundizada según se trate de la propia conferencia DPA (que se plantea a la toma de puesto "director entrante" y luego cada dos años) o de una cita intermedia. La conferencia DPA da lugar a un balance detallado sobre la aplicación provincial de las orientaciones estratégicas, la evolución de los resultados, permitiendo también una validación inicial de los planes de acción estratégicos propuestos por el director provincial, en plena responsabilidad. El diálogo intermedio de gestión, que tiene lugar después de la conclusión del procedimiento "director entrante", es ante todo un punto de etapa sobre el estado de realización de los programas de acción prioritarios definidos por el director.

La Evaluación de los Resultados de las Direcciones Provinciales

El delegado interregional realiza también este planteamiento en el marco de la conferencia DPA, que se celebra cada dos años. Tiene por objeto evaluar de manera profunda los resultados respecto a los objetivos asignados en el contrato direccional de desempeño y los eventuales compromisos complementarios asumidos por la dirección provincial en la anterior conferencia. El encuentro es la ocasión de un examen completo de la actividad: aplicación de las reformas de estructura, racionalización del parque inmobiliario, optimización de los recursos, resultados del conjunto de las misiones, organización y métodos de trabajo, dirección y gerencia, así como diálogo social y profesional. Este encuentro desemboca sobre la definición de nuevos planes de acciones prioritarios que deben aplicarse y también permite destacar los esfuerzos emprendidos y los progresos realizados. Después del encuentro, el delegado y el director firman una carta de misión, la cual formaliza los compromisos respectivos.

Nueve Delegados Interregionales Intervienen en este Dispositivo

El delegado tiene un equipo de trabajo que comprende, en promedio, una decena de personas, excepto en Ile-de-France (región parisina). Su papel es aplicar el control de gestión en las direcciones provinciales de su ámbito territorial. En relación con el control de gestión, las delegaciones garantizan la aplicación del CPP en forma de contratos direccionales plurianuales, tanto por lo que se refiere a los objetivos como a los recursos. Proceden a ajustes sobre los objetivos y los recursos. Por fin, el delegado participa en la evaluación de los directores, realizada por el Director General. A parte del papel en materia de control de gestión, los delegados tienen otras misiones, y en particular, la función de enlace entre la dirección general y las direcciones provinciales, incluyendo una función de referente en determinados campos de actividades, la animación de la política interregional de control fiscal, así como un papel específico en el gerenciamiento de los ejecutivos.

Cada dirección provincial dispone de una estructura encargada del control de gestión infra-provincial, bajo la autoridad de un ejecutivo.

En resumen, en esta fase de análisis de la situación de partida se destaca que el nivel de coordinación elegido para el diálogo con los responsables provinciales, así como el nivel privilegiado para mutualizar diferían: interregion para la DGI, región para el DGCP.

La diferencia se debía también al hecho que el método de diálogo estaba fundamentado en la DGI en el papel de representante del Director General cumplido por el delegado, mientras que en la DGCP el TPG regional desempeñaba progresivamente un papel de coordinación colegial, en un proceso controlado por la Administración central.

"Los principios del nuevo dispositivo aplicado en la dgfip capitalizan los acervos"

3. LOS PRINCIPIOS Y LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS DURANTE LOS TRABAJOS DE REFLEXIÓN

Se validaron tres principios:

- la misión de dirección, de animación y de control de gestión debía estar claramente definida al nivel central en el seno de la futura Dirección General;
- el nivel operativo era el provincial, dado que se beneficia de una real desconcentración;

TEMA 3.1 (Francia)

- los trabajos permitieron definir la distinción entre lo operacional (a nivel provincial como a nivel regional) y lo funcional (pilotaje, animación y control de gestión). La independencia funcional del control de gestión es un principio claro.

Para profundizar en este tema, el taller realizó comparaciones con distintas administraciones fiscales extranjeras. La experiencia internacional permitió destacar algunas pistas de reflexión:

- el nivel geográfico apropiado para control de gestión tiende, a nivel internacional, hacia la disminución del número de las estructuras. En la mayoría de las administraciones estudiadas, esta red se sitúa entre 4 y 17 entidades;
- el dispositivo del control de gestión integra el enfoque "costo", lo cual permite controlar mejor el gasto público, responder a los objetivos de la LOLF y unificar el control de gestión asociando en el diálogo los resultados y los recursos;
- la búsqueda constante de la simplicidad y la claridad de los procedimientos de determinación de los objetivos nacionales a través contratos o planes regionales y locales;
- el interés en aligerar los procedimientos de control de gestión concentrándose aún más en las prioridades definidas y fijadas claramente en cada nivel.

En base a estos principios y estas pistas, las propuestas que el taller formuló se elaboraron considerando tres criterios:

- la necesidad, para la Dirección General fusionada, de disponer de una línea de dirección clara y reactiva en relación con los niveles operacionales;
- la necesidad de disponer de un control de gestión externo a los oficios operacionales, con el fin de poder cumplir su papel de "puesta bajo tensión" en toda claridad;
- la necesidad de añadir los acervos de los sistemas actuales para definir un dispositivo funcional eficaz.

4. EL DISPOSITIVO DEFINIDO EN 2008

Es en base a estos principios que el Ministro anunció en la DGFIP un dispositivo funcional de control de gestión basado en los delegados del Director General.

Al término de las reflexiones conducidas en la nueva administración central, el Director General finanzas públicas definió el papel de los delegados del Director General.

Los ejes principales son:

- Los delegados representan al Director General ante los responsables locales de la DGFIP, con un primer papel orientado a garantizar la información estratégica descendente y ascendente; participan a tal efecto a los comités de dirección, que abastecen de fichas sobre la situación de la interregion y, al menos cada dos meses, reúnen el órgano colegiado de los responsables territoriales; desempeñan un papel para mutualizar la información y las buenas prácticas, generalmente mediante grupos de trabajo. Vigilan especialmente la elaboración y la aplicación por las DIRCOFI, del plan interregional de control fiscal;
- Siguen el avance de las reformas estratégicas de la fusión;
- Los delegados actúan en la definición y en el seguimiento del desempeño de los servicios, todos ámbitos de actividades incluidos. Esto cubre las asignaciones de empleos y recursos en el marco definido por la administración central con una reserva interregional de créditos y de personal auxiliar.
- En cuanto al diálogo de gestión del año 2009, se basa en la consideración de un seguimiento unificado y bilateral, dirección por dirección, de la actividad y de los objetivos definidos en 2008 según los procedimientos de cada ex - dirección;
- Por fin, los delegados participan en la evaluación de los ejecutivos y contribuyen a las reflexiones de la administración central como corresponsal de un determinado campo de actividad de la DGFIP.

Globalmente, el dispositivo elegido capitaliza los acervos de las dos direcciones fusionadas, y en particular, en lo que explicita claramente la distinción entre intermediario funcional y responsable operativo. Es importante, en el marco de la fusión, velar por mantener la dimensión funcional de los delegados. Es a este nivel que es necesario apreciar la separación, en la organización de la DGFIP, de la auditoría del control de riesgos, por una parte, y del seguimiento del desempeño, por otra parte.

Sobre esta base clara, lo que está en juego en el período 2009-2011 reside en la convergencia práctica de los métodos de diálogo de gestión y animación de las redes de servicios. La evolución del equipo de los delegados hacia una composición más equilibrada entre aquellos cuya procedencia es gestión fiscal y aquellos cuya procedencia es gestión pública, será esencial en el camino hacia esa dirección.

ANEXO

LOS INDICADORES DE LA AREA TRIBUTARIA

Resultados nacionales al 31/12/2008

Definición de los indicadores	2006		2007		2008				% de alcance de la meta al 31 décembre		realizacion objetivo al 31/12/2007	realizacion objetivo al 31/12/2008	
	Objetivo	Resultado diciembre	Objetivo	Resultado diciembre	Objetivo	Resultado de junio	Resultado septiembre	Resultado diciembre	2007	2008			
UNA MAYOR CALIDAD DE SERVICIO PARA TODOS LOS PÚBLICOS													
FACILITAR EL IMPUESTO													
1	Nivel de realización efectiva de los compromisos del programa "para facilitar el Impuesto" (red ex DGCP)	87.50%	81.9%	90.00%	90.9%	90.00%	88,97% (cumulé au 30/06)	89,79% (cumulé au 30/09)	90.45%	101.00%	100.50%		
1 bis	Nivel de realización efectiva de los compromisos del programa "para facilitar el Impuesto" (red ex DGI)	87.50%	90.64%	90.00%	92.32%	90.00%	90,65% (cumulé au 30/06)	90,39% (cumulé au 30/09)	90.59%	102.58%	100.66%		
1 ter	Nivel de realización efectiva de los compromisos del programa "para facilitar el Impuesto" en la DGFIP (común a las dos redes)	87.50%	87.1%	90.00%	92.08%	90.00%	90,41% (cumulé au 30/06)	90,51% (cumulé au 30/09)	90.93%	102.31%	101.03%		
2	Numero de teledeclarantes Tele-IR (impuesto renta personas fisicas)	5,500,000	5,161,559	8,500,000	6,696,772	10,000,000	6,762,778	6,762,778	6,762,778	78.79%	67.63%		
3	Parte de los ingresos de IVA, Impuesto sobre sociedades y Tasa sobre salarios pagada por usuarios profesionales que suscriben a un téléprocédimento de pago	63%	62.28%	67.00%	68.16%	70.00%	68.57%	69.59%	69.82%	101.73%	99.74%		
4	Pago electrónico de los impuestos de personas físicas (Impuesto Renta e impuestos locales)	45.00%	45.20%	47.00%	47.51%	49.00%	47.05%	47.98%	50.15%	101.1%	102.35%		
5	Identificación fiabilizada de los contribuyentes, al impuesto sobre la renta personas físicas y al impuesto local sobre la vivienda	92.50%	93.50%	92.60%	93.68%	92.70%	94,85% (mesure annuelle)	94,85% (mesure annuelle)	94.85%	101.17%	102.32%		
6	Identificación fiabilizada de los contribuyentes profesionales	> ou = 98%	98.33%	> ou = 98%	98.47%	> ou = 98%	98,4% (mesure annuelle)	98,4% (mesure annuelle)	98.40%	100.48%	100.41%		
PERMITIR QUE LOS USUARIOS SE BENEFICIEN DE SUS DERECHOS CON CELARIDAD													
7	Solicitudes de devolución de crédito de IVA y de Impuesto sobre sociedades, con respuesta favorable o parcialmente favorable gestionadas en un plazo inferior o igual a 30 días	80.00%	89.48%	80.00%	90.66%	80.00%	90.52%	89.69%	89.52%	113.33%	111.90%		
8	Reclamaciones contenciosas, en cuanto a impuesto sobre la renta personas físicas y impuesto local sobre la vivienda, tratadas en el plazo de un mes	93.30%	95.75%	93.70%	95.75%	94.10%	92.47%	94.88%	96.16%	102.19%	102.19%		
9	Memorias producidas en el plazo de seis meses ante los órganos jurisdiccionales, en respuesta a las peticiones de los contribuyentes	65%	73.62%	70.00%	77.00%	75.00%	55.45%	66.15%	78.72%	110.00%	104.96%		
AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA CELERIDAD DE LAS PRESTACIONES RELACIONADAS CON LA PROPIEDAD INMOBILIARIA													
10	Entrega en el plazo de 10 días de la información solicitada sobre inmuebles *	100.00%	99.89%	100.00%	99.89%	100.00%	99.97%	99.98%	99.98%	99.89%	99.98%		

Indicadores que generan beneficios en el ejercicio 2008

Indicadores comunes de la ex DGI y el ex DGCP

Indicadores de la ex DGI

Indicadores del ex DGCP

* El objetivo se considera como alcanzado a partir de 99,75%

** El objetivo se considera como alcanzado a partir de 99%

*** Medida relativa al antiguo perímetro de aplicaciones informáticas (ILIAD, MEDOC, BDRP, las FIYIS)

Objetivo logrado

Objetivo no logrado pero en progresión con relación al resultado comparable de N-1

Objetivo no logrado y resultado por debajo del nivel comparable de N-1

Resultado no significativo a este período



LOS INDICADORES DE LA AREA TRIBUTARIA

Resultados nacionales al 31/12/2008

Definición de los indicadores	2006		2007		2008				% de alcance de la meta al 31 diciembre		realizacion objetivo al 31/12/2007	realizacion objetivo al 31/12/2008	
	Objetivo	Resultado diciembre	Objetivo	Resultado diciembre	Objetivo	Resultado de junio	Resultado septiembre	Resultado diciembre	2007	2008			
IGUALDAD DE LOS CIUDADANOS ANTE EL IMPUESTO Y MEJORA DE LAS RELACIONES CON LOS CONTRIBUYENTES													
FAVORECER EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES													
11	Presentacion fuera de plazo de las declaraciones de resultado anual de las empresas	<1%	0.65%	<1%	0.50%	<1%	10.41%	3.95%	0.39%	150.0%	161.00%		
12	Respeto de los plazos legales para las obligaciones declarativas en cuanto a IVA por empresas	88.50%	89.19%	89.50%	90.69%	90.50%	90.28%	90.88%	91.38%	101.33%	100.97%		
13	Respeto de las obligaciones en cuanto a impuesto sobre la renta por las personas físicas	97.80%	98.10%	97.90%	98.13%	98.00%		98.61%	98.20%	100.23%	100.20%		
14	Porcentaje de recaudación bruta de los impuestos emitidos con "rôle" (renta personas físicas e impuestos locales) al 31/12/N+1	97.85%	98.15%	97.87%	98.35%	97.90%	96.76%	97.83%	98.52%	100.5%	100.63%		
15	Impuestos pagados espontáneamente en el conjunto de la red de cobro de la DGFIP	98% à 98,5%	97.93%	98% à 98,5%	98.03%	98% à 98,5%	97.72%	97.86%	97.92%	100.03%	99.92%		
16	Tipo neto de recaudación por vía ejecutiva	55%	61.04%	55.25%	60.09%	55.50%	49.86%	59.58%	66.09%	108.76%	119.08%		
17	Tipo de recaudación contencioso de las multas y condenas pecuniarias	38.00%	33.13%	40.00%	35.25%	42.00%	32.41%	35.61%	37.90%	88.1%	90.24%		
LUCHAR CONTRA EL FRAUDE FISCAL Y RECAUDAR LOS IMPUESTOS ELUDIDOS DE MANERA OFENSIVA													
18	Porcentaje de controles que reprimen los fraudes más graves	15.00%	16.44%	15.00%	17.78%	15.00%	18.08%	17.76%	18.12%	118.53%	120.80%		
19	Porcentaje de controles, con proceso de investigación previo a la fiscalización, que reprimen los fraudes más graves	28.50%	31.79%	29.00%	34.41%	29.50%	35.92%	35.77%	36.55%	118.66%	123.90%		
20	Control correlado de las rentas y del patrimonio, en expedientes con fuerte incidencia financiera	33%	NC	66.67%	67.04%	100.00%	85.91%	93.89%	103.03%	100.56%	103.03%		
21	Porcentaje de recaudación en la DGFIP de deudas y penalidades, procedentes de un proceso de fiscalización cerrado en ejercicio N-2	42%	40.32%	42.50%	44.52%	43.00%	37.38%	37.64%	37.87%	104.75%	88.07%		
22	Porcentaje de controles cuya duración in situ fue igual o inferior a 9 meses GE = grandes empresas AE = Otras empresas **	90% GE 100% AE	92,05% GE 98,85% AE	90% GE 100% AE	93,56% GE 99,00% AE	90% GE 100% AE	93,65% GE 99,12% AE	93,80% GE 99,17% AE	93,39% (GE) 99,01% (AE)	103,96% GE 100% AE	103,77% GE 100,01% AE		
MEDIOS ADAPTADOS A LOS OBJETIVOS													
APOYAR LA ACCIÓN DE LOS SERVICIOS OPERATIVOS													
23	Indisponibilidad de las principales aplicaciones informáticas de gestión (ILIAD, MEDOC, BDRP, las FIYIS, MAJIC2, Téléactes, ÁGORA Gestión)	diminucion de 5% por año	-33,79%	diminucion de 5% por año	-28%	diminucion de 5% por año	657 757 hpp = -27,35%	790 595 hpp soit -42,46%	1 023 649 hpp = -35,62%	560.00%	712.40%		

Indicadores que generan beneficios en el ejercicio 2008

Indicadores comunes de la ex DGI y el ex DGCP

Indicadores de la ex DGI

Indicadores del ex DGCP

* El objetivo se considera como alcanzado a partir de 99,75%

** El objetivo se considera como alcanzado a partir de 99%

*** Medida relativa al antiguo perímetro de aplicaciones informáticas (ILIAD, MEDOC, BDRP, las FIYIS)

Objetivo logrado

Objetivo no logrado pero en progresión con relación al resultado comparable de N-1

Objetivo no logrado y resultado por debajo del nivel comparable de N-1

Resultado no significativo a este período



GLOSARIOS:

DIRCOFI:	Dirección de Control Fiscal
BOP:	Presupuesto Operativo de Programa
RAP:	Informe Anual de desempeño
DPA:	Diagnóstico - Plan de Acción
CPP:	Contrato Plurianual de desempeño
CDP:	Contrato Direccional de desempeño
RIF:	Región Ile-de-France

los resultados 2008 de los indicadores de la esfera fiscal: documento adjunto

Caso práctico

Tema 3.1

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.
LA EXPERIENCIA DE LA AGENCIA ESTATAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE ESPAÑA**

Fernando Díaz Yubero

Director de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales
Agencia Estatal de Administración Tributaria
(España)

*SUMARIO: I. Planteamiento.- II Situación en España.-.-2.1 Antecedentes.-
2.2 El plan de prevención del fraude fiscal.- 2.3 Resultados.- 2.4 La
revisión del plan de prevención del Fraude en España.- III. Análisis
crítico e iniciativas actuales.- VI. Conclusiones*

I. PLANTEAMIENTO

Por planificación estratégica entendemos aquella actividad por la que una organización pública o privada define su misión, la visión que tiene para sí, los valores fundamentales que presidirán su actividad y sus objetivos a medio y largo plazo, junto con las estrategias a seguir para alcanzarlos. Esta actividad implica también un análisis de la situación propia y del entorno en que se desenvuelve la organización, de modo que los objetivos y las estrategias se ajusten a la realidad concreta de un determinado momento y un determinado país.

La planificación estratégica no es un concepto extraño entre los organismos públicos. La evaluación de la acción de la Administración Pública ha sido una preocupación presente en la sociedad desde la primera mitad del siglo XX. Mientras el concepto de planificación estratégica, la dirección por objetivos y el control de gestión alcanzaban un gran desarrollo en el mundo empresarial, en el campo de las Administraciones Públicas estas ideas se fueron introduciendo aunque con algunas reservas.

En el caso de las administraciones públicas, debe ponerse de relieve que la definición de la misión del organismo público en gran medida se encontrará en la ley o en una norma emanada del gobierno de la nación, orientando el campo de la planificación estratégica al cumplimiento de la misión que le viene impuesta por el sistema jurídico.

La administración tributaria se encuentra en la posición antes descrita, ya que su misión de aplicación del sistema tributario, con mayor o menor amplitud, según los países, viene fijada por las normas jurídicas. Hay que plantearse, por tanto, qué espacio queda para la planificación estratégica en una administración tributaria, lo que vamos a analizar desde la experiencia de la Agencia Tributaria de España.

II. SITUACIÓN EN ESPAÑA

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, Agencia Tributaria) se configura en su Ley de creación como una Entidad de Derecho Público con un régimen jurídico, que le confiere cierta autonomía en materia de organización, presupuestaria y de gestión del personal respecto de la Administración General de Estado.

La Ley atribuye a la Agencia Tributaria como misión la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, y de aquellos otros recursos de otras Administraciones y Entes Públicos nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por Ley o Convenio.

Para el cumplimiento de su misión la Agencia al igual que muchas otras Administraciones Públicas, ha fijado como objetivo estratégico central aumentar los niveles de cumplimiento voluntario de los ciudadanos. Para lograrlo, ha definido dos líneas de acción fundamentales. La primera de ellas persigue facilitar a los ciudadanos el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, ofreciéndoles para ello servicios de información y asistencia. La segunda de las líneas estratégicas se dirige a la detección y regularización de los incumplimientos tributarios, mediante actuaciones de control que garanticen la generalidad y equidad en la contribución a las cargas públicas.

Para llevar a la práctica estas líneas estratégicas fundamentales de actuación la Agencia Tributaria ha implantado un sistema de planificación por objetivos que atiende a dos vertientes de la planificación: la planificación estratégica y la planificación operativa.

La planificación estratégica traza las grandes líneas a seguir a medio y largo plazo por la organización, mientras que la planificación operativa traduce a actuaciones y metas anuales las estrategias plurianuales, y se plasma en un plan de objetivos y un plan de control tributario anual.

El objetivo de esta ponencia es mostrar la experiencia de la Agencia Tributaria de España en la utilización de la planificación para implantar un cambio en la línea estratégica. Para ello, veremos la plasmación que ha tenido esta renovación estratégica en la orientación de la actividad de la Agencia Tributaria y los resultados obtenidos durante el periodo 2005-2007.

2.1 Antecedentes

La Agencia Tributaria desde su creación en 1992 ha utilizado distintos instrumentos de planificación con un alcance superior al del plan de objetivos anual. La planificación es consustancial al nuevo modelo organizativo de la Administración Tributaria, que otorga autonomía, pero que exige un control riguroso del Gobierno y del Parlamento.

En los dos primeros años de su existencia, la Agencia Tributaria solo utilizó los planes anuales como instrumentos de planificación de su actividad. Sin embargo, desde 1995 hasta la actualidad ha venido dotándose de instrumentos de planificación estratégica, con diferente alcance. Decimos esto porque unos planes fueron de alcance general, mientras que otros solo se refieren a la lucha contra el fraude. Incluso algunos de éstos últimos, como veremos, han tenido y tienen una vocación estratégica general.

- En el año 1995, se aprobó el Plan de Lucha contra el fraude. No previó una vigencia determinada. Este plan no estaba referido solo al fraude fiscal, ya que abarcaba también el fraude a la Seguridad Social y en otras prestaciones públicas. El diagnóstico del Plan fue muy completo, si bien le faltaron medidas operativas suficientes.
- Posteriormente, se aprobó el Plan Bianual para la mejora del cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude tributario y aduanero, inspirado, en gran medida, en el Plan del año 1995.
- En 1998 se aprobó el Plan de Modernización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin prever un plazo de vigencia expreso. Recoge ya en diferentes apartados, por un lado, las medidas para facilitar el cumplimiento voluntario y, por el otro, el modelo de control del cumplimiento tributario.

Sin embargo, por su influencia en la actividad actual de la Agencia Tributaria, queremos destacar la experiencia reciente del Plan de Prevención del Fraude Fiscal (aprobado en febrero de 2005), ya que fue utilizado en la Agencia Tributaria para instrumentar un cambio de rumbo que, a la postre, ha tenido una gran repercusión en los resultados de su actividad. Es este el aspecto que interesa a esta ponencia ya que se trata de analizar a través de la experiencia real de una administración tributaria, la capacidad de llegar a resultados tangibles a partir de la planificación estratégica de su actividad.

La situación existente era de gran desarrollo de una de las líneas estratégicas antes enunciadas, esto es, la información y asistencia al contribuyente, mientras que el control tributario había quedado en un segundo plano. Las instrucciones recibidas del Gobierno, a través la Presidencia de la Agencia Tributaria, fueron redefinir las prioridades, colocando la lucha contra el fraude como una prioridad central, al tiempo que no se abandonaba la asistencia al ciudadano.

2.2 El Plan de Prevención del Fraude Fiscal

El Plan de Prevención del Fraude Fiscal puede definirse como un plan especial para la prevención y lucha contra el fraude fiscal, lo que parece alejarlo de otros planes estratégicos de alcance general de los que se había dotado la Agencia Tributaria.

No obstante, desde su aprobación en 2005, se ha convertido en el documento estratégico de referencia en la actividad de la Agencia Tributaria. El Plan de Prevención del Fraude Fiscal ha definido una estrategia general para la Agencia Tributaria, que es fomentar el cumplimiento voluntario, a través de dos líneas de actuación que pueden resumirse en dar facilidades a los cumplidores, por un lado, y luchar contra el fraude, por el otro. De este modo, el Plan ha contemplado las dos facetas de la actividad de la Agencia Tributaria: la información y asistencia al contribuyente, y el control tributario.

Las características más importantes del Plan son:

El plan es integral, porque abarca desde la educación tributaria hasta el blanqueo de capitales o la persecución del delito fiscal, es decir, desde la información y asistencia al contribuyente, en el más amplio sentido del término, hasta las medidas de represión penal de las conductas defraudatorias más graves.

Es operativo, porque buena parte de las medidas las medidas que propone son de aplicación inmediata, y así se han ido trasladando a los planes de objetivos anuales. No obstante, el Plan ha sido completado además con reformas formativas, que se han plasmado en la Ley de Prevención del Fraude Fiscal, ley 36/2006, de 29 de noviembre y en su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1804/2008, de 3 de noviembre, y algunos ajustes organizativos, singularmente la creación de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes.

Es flexible, buscando su adaptación a nuevas formas de fraude o nuevas exigencias sociales.

Además, debe tenerse presente que el Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005 es de ejecución interna en el ámbito de la Agencia Tributaria de España y no prevé un plazo limitado de ejecución.

Hay que llamar la atención sobre la metodología que fue empleada en la elaboración del Plan de Prevención del Fraude Fiscal. El Plan es fruto de un amplio proceso de reflexión interna en la Agencia Tributaria y además ha sido sometido a la consideración de toda la sociedad, por lo que puede definirse su proceso de elaboración como altamente participativo.

1. Fase Inicial

Ésta consistió en la identificación de puntos débiles y cuestiones estratégicas, organizativas o de coordinación susceptibles de mejora en su modelo de control. A título de ejemplo, se detectaron las siguientes debilidades:

- Problemas relacionados con la obtención y sistematización de la información de que dispone la Agencia Tributaria, que dificultan la selección de contribuyentes y las actuaciones de control.
- Ausencia de una política de comunicación externa que potencie los efectos de las actuaciones de control y que permita ganar aliados entre los ciudadanos, empresas y entidades afectadas por el fenómeno del fraude.
- El modelo organizativo y las alianzas externas de la Agencia Tributaria no han experimentado modificaciones sustanciales desde su creación, lo que ha mermado su capacidad de respuesta ante fenómenos como la deslocalización de sujetos pasivos o las operaciones con paraísos fiscales.
- Ausencia de una estrategia clara e integradora frente al fraude en la fase recaudatoria de las actuaciones de control, que consiste en el vaciamiento patrimonial de las entidades defraudadoras en el lapso temporal que transcurre durante las actuaciones de control.
- Limitaciones en los instrumentos de planificación de las actuaciones orientados, hasta este Plan, a la comprobación de un número mínimo de contribuyentes y al descubrimiento de un determinado importe de deuda, con un efecto desincentivador de las tareas de investigación más complejas.

2. Análisis de los Expertos

A partir de este diagnóstico, se identificaron más de sesenta medidas o áreas susceptibles de mejora. El Comité Permanente de Dirección de la Agencia Tributaria designó a expertos que presentaron un informe para cada una de las medidas.

Estos informes, más de 60 en total, fueron sometidos a la consideración de los Departamentos y Servicios de la Agencia y, una vez ratificados por el Comité Permanente de Dirección, constituyeron el material básico para la elaboración del Plan de Prevención del Fraude.

3. Elaboración del Borrador del Plan

A partir de los informes elaborados por los expertos se efectuaron labores de coordinación. Los más de 60 informes se depuraron y sistematizaron en once bloques o ámbitos de actuación en función de la modalidad de fraude, del tipo de contribuyente afectado o del tipo de medida propuesta.

4. Información Pública

La elaboración del Plan siguió una metodología que introdujo elementos de participación social inexistentes en planes anteriores.

El borrador del Plan fue sometido durante dos meses a un trámite de información pública, que incluyó su puesta a disposición de los ciudadanos en la página de la Agencia en internet, en el que se recibieron más de 500 sugerencias de particulares y 22 informes de asociaciones profesionales, sindicatos y colegios profesionales. Todos ellos fueron objeto de análisis detenido por la Agencia Tributaria, con el fin de enriquecer el contenido del Plan y orientarlo hacia las demandas de la sociedad en materia de prevención del fraude fiscal. Y, efectivamente, se introdujeron modificaciones en el borrador como consecuencia de estas aportaciones.

5. Presentación del Plan

Finalizado este trámite de información pública, la versión definitiva del Plan de Prevención del Fraude Fiscal fue presentada tras la reunión del Consejo de Ministros que tuvo lugar el 4 de febrero de 2005. Se trata de un documento que consta de cuatro capítulos.

- El capítulo primero se dedica a la presentación del Plan.
- En el capítulo segundo se incluyen las principales líneas de actuación.
- El capítulo tercero está constituido por once ámbitos de actuación.
- El capítulo cuarto, relativo a medidas normativas, expone de forma sistematizada las propuestas normativas cuyo estudio resulta de los aspectos desarrollados por el Plan.

6. Buzón Permanente de Sugerencias

La apertura del Plan a la sociedad que, como se ha señalado anteriormente, constituye el aspecto más novedoso de la metodología empleada, se ha culminado a través de un buzón de sugerencias permanente en la página web de la Agencia www.agenciatributaria.es. Este buzón permite a los ciudadanos formular propuestas y observaciones que son objeto de estudio continuado por la Agencia Tributaria.

El Plan de Prevención del Fraude Fiscal define nuevas estrategias que suponen un cambio de orientación y que informarán la actividad de la organización en los siguientes ejercicios:

- Investigación en profundidad y creación de unidades especializadas en investigación para las formas de fraude más sofisticadas, y presencia sobre el terreno. Se es consciente de que el gran volumen de información almacenada en las bases de datos tributarias es un activo muy importante. Sin embargo, puede suponer al tiempo un riesgo, pues el modelo de control puede llegar a considerar únicamente lo que está en el sistema de información. Para realizar un control tributario adecuado, es preciso investigar, además de comprobar lo conocido, e incorporar técnicas de análisis de riesgo.
- Aproximación del control a la realización del hecho imponible. Se busca una mayor eficacia en la actuación mediante una mayor proximidad entre el control del hecho imponible y el momento de realización del hecho imponible, especialmente en los impuestos indirectos.
- Realización de más actuaciones preventivas, ya que corregir es más difícil y más costoso que prevenir. Para ello se han reforzado actuaciones como el envío de datos fiscales y de los borradores del IRPF.
- Refuerzo de la coordinación interna y de la integración. Con el Plan se refuerzan los mecanismos de integración y coordinación entre las diferentes áreas funcionales.
- Atención prioritaria al cobro de las deudas liquidadas. El cobro de las deudas derivadas de los procesos de investigación y comprobación se articula como una prioridad en la actuación de la Agencia Tributaria. Se trata de evitar un deslizamiento del fraude hacia la fase recaudatoria, eludiendo de esta manera la labor de los órganos de control.

La estructura del Plan de Prevención del Fraude Fiscal distingue los siguientes apartados:

- Actuaciones preventivas y alianzas institucionales.
- Áreas de atención específica:
 - Tramas organizadas de fraude.
 - Sector inmobiliario.
 - Comercio exterior.
 - Pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- Fraude en la fase de recaudación.
- Medidas organizativas y de coordinación.
- Medidas normativas.

Cada uno de estos apartados contiene principios de actuación y medidas concretas que se han ido trasladando a los sucesivos planes de objetivos anuales de la Agencia Tributaria en los años 2005-2008.

El Plan, además de fijar las líneas generales de las actuaciones de lucha contra el fraude, también reclamó una modificación de la estructura del plan de objetivos anual que reflejase, en términos de actuaciones, sus propuestas. Esto supuso abandonar la deuda liquidada como principal medida de la eficacia en el control, para tomar parámetros que abrían paso a las actuaciones de investigación, nunca suficientemente incentivadas y valoradas cuando se hacía en términos de deuda liquidada.

Vamos a detenernos brevemente en los instrumentos de planificación anuales de la Agencia Tributaria para mostrar el reflejo del Plan de prevención del fraude fiscal en su estructura y contenido.

Estos son, el Plan de objetivos anual, el Plan General de Control Tributario y los Compromisos de los Servicios Centrales.

EL PLAN DE OBJETIVOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

El plan de objetivos anual de la Agencia Tributaria es la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los resultados que se esperan alcanzar en cada uno de los objetivos que se contienen en el propio plan.

El Plan de Prevención del Fraude ha supuesto una revisión de los principios de la Planificación que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1. Vinculación directa de los objetivos con la estrategia (favorecer el cumplimiento voluntario).
2. En 2005 la deuda liquidada deja de ser el objetivo de las actuaciones de control. Hasta ese momento el objetivo de las actuaciones de control se medía fundamentalmente en términos de deuda liquidada; a partir de ese momento se fijan objetivos de número de actuaciones homogeneizadas y ponderadas por diversos factores, entre los que se encuentra la deuda liquidada.
3. Refuerzo de la coordinación a través del establecimiento de indicadores comunes a diferentes áreas (Aduanas, Gestión, Inspección y Recaudación) y de la calidad a través de factores de ponderación que consideran la diferente calidad de las actuaciones.
4. La planificación se vuelve más participativa al incluir a los servicios territoriales en el proceso de elaboración en el Plan de Objetivos Anual.
5. El Plan de Objetivos es abordado desde una doble perspectiva: interna, para señalar las metas anuales de la organización, y externa, para rendir cuentas a las Cortes Generales. Hay que destacar que un principio básico del actual sistema de planificación es el control externo por el Gobierno y la Cortes Generales, control que se plasma de manera particular en la presentación a las Cortes, a través del Gobierno, del Plan de Objetivos anual y de dos informes semestrales de resultados. Además, el Director de la Agencia

Tributaria comparece ante el parlamento para exponer los resultados alcanzados.

6. Se produce una notable simplificación en la definición de los diversos indicadores del Plan de Objetivos, elaborando un cuadro integral de indicadores con 13 indicadores de primer nivel.

Desde 2005, el Plan de objetivos de la Agencia presenta dos partes claramente diferenciadas:

La primera se refiere a los resultados en términos de recaudación bruta, recaudación líquida y efecto recaudatorio de los actos de gestión de la Agencia.

La segunda se refiere a las actuaciones realizadas por la Agencia Tributaria, sean de asistencia al contribuyente, de control o de gestión recaudatoria. Todos los actos de control, extensivo o intensivo, se miden en términos de número de actuaciones.

El plan de objetivos mide en su primera parte la función recaudatoria de los recursos públicos tributarios que tiene encomendados la Agencia. En la segunda parte, se cuantifican las actuaciones de asistencia al contribuyente, de control tributario y recaudatorias que se van a realizar, con la finalidad de concretar en el horizonte temporal del año las actuaciones que deben realizar las diferentes unidades gestoras y permitir de este modo un adecuado control gerencial.

A continuación se muestra el cuadro de objetivos de primer nivel.

I. RESULTADOS.
1.- Recaudación bruta.
2.- Recaudación líquida.
3.- Efecto recaudatorio directo:
3.1.- Ingresos derivados de las actuaciones de control de la Agencia
3.2.- Minoración de devoluciones.
II. ACTUACIONES.
II.1.- ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE.
4.1.- Tiempo medio de tramitación de recursos y reclamaciones.
4.2.- Presentación de declaraciones por vía electrónica, informática y telemática.
II.2.- ACTUACIONES DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE.
ACTUACIONES DE CONTROL SELECTIVO E INVESTIGACIÓN.
5.- Actuaciones inspectoras sobre tributos internos.
6.- Actuaciones de Inspección sobre tributos de Comercio Exterior e II.EE.
7.- Actuaciones inspectoras sobre el sector inmobiliario.
8.- Actuaciones sobre tramas de fraude.
9.- Actuaciones del Area Operativa de Aduanas e II.EE..
ACTUACIONES DE CONTROL EXTENSIVO.
10.- Actuaciones de control extensivo de tributos internos y módulos.
11.- Actuaciones de control extensivo sobre grandes empresas.
12.- Actuaciones de control de gestión aduanera y de gestión e intervención de Impuestos Especiales.
ACTUACIONES DE GESTIÓN RECAUDATORIA.
13.- Gestión recaudatoria de deuda.

I. RESULTADOS RECAUDATORIOS

Los objetivos 1 y 2 reflejan la recaudación voluntaria procedente de las autoliquidaciones de los contribuyentes.

Por su parte, el efecto recaudatorio directo, objetivo 3 refleja, por una parte, la recaudación procedente de los actos de liquidación de la Agencia Tributaria y, por la otra, las minoraciones de devoluciones tributarias efectuadas por la Agencia Tributaria como resultado de una actuación de control.

El indicador 3.1 es un objetivo transversal que mide, con criterio de caja, lo ingresado durante la vigencia del Plan de Objetivos Anual.

El indicador de minoración de devoluciones, el indicador 3.2, sirve para completar el efecto recaudatorio derivado de los actos de control. Su justificación viene dada porque se ha conseguido evitar que salga una cantidad indebidamente del Tesoro Público, gracias al éxito de la actuación de control.

La medición del efecto recaudatorio directo se complementa con la medición, sin la categoría de objetivo, de las declaraciones extemporáneas presentadas por los contribuyentes y que miden el efecto inducido inmediato derivado de las actuaciones de control realizadas por la Agencia Tributaria. No todas las actuaciones de control de la Agencia Tributaria pueden ser medidas por la recaudación efectivamente producida ya que en muchas ocasiones, aquellas provocan regularizaciones voluntarias en el entorno del obligado tributario que esta siendo objeto de control.

II. ACTUACIONES

II.1 Asistencia al Contribuyente

- 4.1. Tiempo medio de tramitación de recursos y reclamaciones. Este indicador fija un tiempo máximo para la tramitación de los procedimientos en los que se sustancian recursos o reclamaciones de los obligados tributarios.
- 4.2. Presentación por vía electrónica, informática y telemática de declaraciones. Este indicador mide en porcentaje la presentación por medios no presenciales de las declaraciones por los contribuyentes, distinguiendo entre aquellos modelos tributarios que son de presentación obligatoria, en los que se mide únicamente el número de registros presentados para mostrar el volumen de información declarado por esta vía de aquellos otros en que la presentación no es obligatoria de modo que se establece un objetivo porcentual mínimo a cumplir.

A los anteriores objetivos deben añadirse otro tipo de mediciones que complementan una visión general de la labor de asistencia al contribuyente.

Como consecuencia de la actualización del Plan de Prevención del Fraude, se ha realizado una reforma de este apartado con un refuerzo de las mediciones del fomento del cumplimiento voluntario, a través de la reducción de las cargas administrativas vinculadas al cumplimiento voluntario.

II.2 Actuaciones de Lucha Contra el Fraude

Entre las actuaciones de lucha contra el fraude podemos distinguir entre actuaciones de control selectivo e investigación, actuaciones de control extensivo y actuaciones de gestión recaudatoria.

Las actuaciones de control selectivo y de investigación son las que corresponden a la aplicación del procedimiento inspector, que es el que otorga unas mayores facultades para la investigación y el control. Se desarrollan por los departamentos de Inspección Financiera y Tributaria y el de Aduanas y de Impuestos Especiales. Son un fiel reflejo de las líneas básicas establecidas por el Plan de Prevención del Fraude en determinados aspectos de control, como son las actuaciones inspectoras sobre el sector inmobiliario o las actuaciones sobre tramas de fraude. Los indicadores 5, 7 y 8 vienen referidos a actuaciones de control de tributos internos, mientras que los indicadores 6 y 9 son actuaciones de la Inspección de Aduanas y de Vigilancia Aduanera, referidas a los impuestos ligados al comercio exterior.

Las actuaciones de control extensivo reflejan actuaciones masivas, basadas en filtros informáticos y cruces masivos de información, con la utilización de procedimientos de verificación o de comprobación limitada, donde las facultades de investigación de la Administración Tributaria se encuentran limitadas.

Las actuaciones de gestión recaudatoria distinguen aquellas que producen un ingreso en vía voluntaria o en vía ejecutiva de aquellas otras que no producen un ingreso inmediato, bien sea por la adopción de medidas cautelares bien sea por la baja en cuentas por la insolvencia del obligado tributario.

EL PLAN GENERAL DE CONTROL TRIBUTARIO

El Plan General de Control es el instrumento de planificación de la Agencia Tributaria en el que se realiza la previsión cuantitativa y cualitativa de las actuaciones que en el ámbito de control tributario y aduanero se van a realizar durante el año.

El Plan General de Control Tributario desarrolla y pormenoriza las actuaciones previstas en el Plan de Objetivos, las valora y señala los límites máximo y mínimo de actuaciones. En definitiva, traduce a términos operativos las actuaciones previstas en el Plan de Objetivos.

Su estructura es la siguiente:

- Directrices Generales.
- Planes Parciales de Control Tributario.
 - o P.P.C. de Inspección Financiera y Tributaria.
 - o P.P.C. de Aduanas e Impuestos Especiales.
 - o P.P.C. de Gestión Tributaria.
 - o P.P.C. de Recaudación.
- Normas de Integración de Planes Parciales.
- Planificación coordinada en materia de tributos cedidos.

Si el Plan de Objetivos señala el número de actuaciones que queremos hacer en el ejercicio, el Plan General de Control Tributario determina cuántas actuaciones hay que hacer en cada programa, la valoración que tendrá y sus límites, incluyendo las penalizaciones por los excesos de incumplimiento en alguno de los subindicadores.

Las directrices generales del Plan General de Control Tributario se aprueban por Resolución del Director General de la Agencia Tributaria que se publica en el Boletín Oficial del Estado. Los Planes Parciales y sus Normas de Integración son reservados y no gozan de difusión general.

En general, los Planes Parciales siguen la misma estructura:

1. Descripción de sectores prioritarios de actuación y operativa de fraude.
2. Previsión de actuaciones a realizar:
 - a. Desglose por programas
 - b. Desglose por unidades territoriales
3. Coeficientes de homogeneización.
4. Criterios de ponderación.

En las normas de integración de los Planes Parciales se desarrolla una línea estratégica fundamental, que va adquiriendo relevancia en el Plan de Objetivos. Se trata de la coordinación entre áreas y de las actuaciones de colaboración y coordinación entre ellas. Dentro de éstas, hay que destacar las actuaciones de colaboración entre las áreas liquidadoras y el área de recaudación, con la finalidad inmediata de asegurar el cobro de la deuda desde el momento en que se inicia la actuación de control. Este tipo de actuaciones tiene una gran relevancia en una Administración que como la Agencia, tiene una base organizativa funcional.

COMPROMISOS DE SERVICIOS CENTRALES

El Plan de prevención del fraude informa otro instrumento de planificación anual, los Compromisos de los Servicios Centrales, en el que se fijan aquellos objetivos propios de la dirección de los Departamentos y Servicios de la Agencia Tributaria,

que no son atribuibles ni imputables a las oficinas gestoras. Desde 2005 los compromisos dedican un espacio relevante a aquellos objetivos de esta naturaleza que directamente se derivan del Plan.

Los Compromisos de los Servicios Centrales, son una herramienta básica dentro de la planificación de la actividad anual de los Departamentos de la Agencia Tributaria. Constituyen, por tanto, el complemento necesario del Plan de Objetivos y del Plan General de Control tributario, al extender la planificación de actuaciones a las que se realizan por los Servicios Centrales de los Departamentos de la Agencia Tributaria.

El documento de compromisos recoge los proyectos más relevantes, desde el punto de vista estratégico y de su ejecución anual, de todos los Departamentos de la Agencia Tributaria. Se incluyen proyectos relevantes, novedades y medidas que posibilitan que las unidades operativas puedan alcanzar los objetivos marcados para la organización.

Cada compromiso, además de su contenido, indica su plazo de ejecución y, en caso de ser posible, las diversas actuaciones que se llevaran a cabo y el plazo en el que se considera que serán finalizadas. En el propio documento de compromisos se indican los departamentos responsables o colaboradores en cada proyecto.

A diferencia del Plan de Objetivos, no es posible mostrar en resultados recaudatorios ni en número de actuaciones el grado de cumplimiento del compromiso. De esta manera, es necesario hacer una valoración trimestral del grado de avance de los proyectos consultando a los departamentos responsables, quienes emiten un informe razonado del estado de situación de cada compromiso que afecta a su Departamento o Servicio.

Por la naturaleza del compromiso, debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, la realización del compromiso puede depender de la aprobación de normas o del acuerdo con otros organismos públicos.

Como ejemplo ofrecemos la estructura del documento de compromisos de Servicios Centrales para 2008:

- I. Derivados de la ejecución del Plan de Prevención del Fraude:
 - De carácter operativo y normativo.
 - De carácter organizativo.

- II. Referidos a la información y asistencia al contribuyente:
 - Mejora de los servicios de información y asistencia.
 - Actuaciones derivadas de modificaciones normativas.

- III. Otros compromisos referidos al control tributario:
 Mejora de las herramientas informáticas para el control.
 Manuales y gestión del conocimiento.
 Mejora del control en ámbitos específicos.
 Actuaciones de control derivadas de modificaciones normativas.
- IV. Compromisos diversos:
 Relaciones con otras Administraciones Públicas. nacionales e internacionales.
 Gestión de recursos humanos.
 Gestión de recursos materiales.
 Otros compromisos.

2.3 Resultados

Durante los primeros años de vigencia del Plan de Prevención del Fraude Fiscal (2005-2008) se han reflejado con claridad, en los resultados anuales y en los datos agregados procedentes de éstos, algunos aspectos directamente vinculados a las propuestas estratégicas del Plan.

A continuación, ofreceremos algunos datos de relevancia que muestran esta influencia en los resultados.

En efecto, en los años de aplicación del Plan, se ha producido de forma correlativa un notable incremento del efecto recaudatorio directo acumulado de las actuaciones de control. Éste ha alcanzado 22.394 millones de euros. La evolución de 2004 a 2008 supone un incremento del 60,49 % de los ingresos por este concepto.

Se muestra la evolución en el siguiente cuadro, en millones de euros:

AÑO	INGRESOS	MINORACIONES	INGRESOS EXTEMP.	TOTAL
2005	3.640,483	972,482	913,433	5.526,398
2006	4.182,645	1.126,989	1.096,572	6.406,206
2007	4.714,530	1.239,368	1.479,882	7.433,780
2008	4.825,134	1.692,812	1.536,172	8.054,118
TOTAL	17.362,792	5.031,651	5.026,059	27.420,502

Por otra parte, a través del Plan se han optimizado las actuaciones de control no sólo para obtener un efecto recaudatorio directo por medio de la regularización de los incumplimientos, sino también con la finalidad de generar un efecto inducido. En este sentido, la constatación de que se están realizando determinadas actuaciones de comprobación e investigación está

impulsando a numerosos contribuyentes a regularizar su situación tributaria a través de la presentación de autoliquidaciones extemporáneas (fuera del plazo previsto por las normas).

Si se tiene en cuenta tanto el efecto recaudatorio directo, como el efecto inducido derivado de las regularizaciones voluntarias realizadas por los contribuyentes, el resultado acumulado durante los años 2005 a 2008 representa la cifra de 27.421 millones de euros.

Por otro lado, siguiendo las previsiones del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, se ha incrementado el control sobre sectores como el inmobiliario, como lo demuestra el incremento del 227% en la deuda liquidada por los servicios de Inspección en 2007 (últimos datos disponibles al redactar esta ponencia) respecto al año 2004, en este sector. Este incremento del control ha originado también un mejor cumplimiento voluntario, que se refleja en el incremento de 3.113 millones de euros en los rendimientos de capital inmobiliario declarados voluntariamente en 2007, respecto a 2004.

El cumplimiento de lo previsto en el Plan ha supuesto una actuación decidida sobre formas de fraude sofisticadas y reprobadas socialmente (tramas, blanqueo de capitales, falsificaciones, etc.).

Las tramas constituyen una tipología de fraude que resulta extraordinariamente compleja. En su detección se ven involucradas varias áreas funcionales de la Agencia Tributaria y, en los casos en que se detectan indicios delictivos, también el Ministerio Fiscal y los jueces y tribunales. Además, las tramas se despliegan por todo el territorio nacional, exigiendo una adecuada coordinación interterritorial, y afectan no sólo a la Administración española, sino también a los restantes Estados Miembros de la Unión Europea.

El Plan de Prevención contiene una serie de medidas que persiguen como objetivos tanto evitar, con medidas preventivas, que el fraude aparezca, como detectar las tramas lo antes posible, para actuar frente a ellas de forma eficaz. Entre estas medidas encontramos las siguientes:

- Creación de unidades específicas especializadas, dedicadas a la investigación y desmantelamiento de tramas de fraude. Éstas se han constituido en todas las Delegaciones Especiales de la Agencia, con un total de 41 unidades.
- Firma de acuerdos de entendimiento con asociaciones representativas de sectores económicos para la detección y represión de los comportamientos defraudatorios que afectan a la competencia económica, lo que también permite luchar contra la competencia desleal en determinados sectores de la economía española. La ejecución de esta medida ha dado lugar a la firma de Acuerdos de Entendimiento con los siguientes sectores:

- o Software informático
 - o Telefonía móvil
 - o Automóviles (Concesionarios, fabricantes, importadores, etc.)
 - o Defensa de la marca
 - o Centros de Negocio
 - o Alquiler Náutico
 - o Organización de Consumidores y Usuarios
 - o Bebidas Espirituosas
- Firma de acuerdos para luchar contra el blanqueo de capitales y el fraude fiscal, a través del intercambio de información o la obtención de la misma con otros organismos:
 - o Convenio de Colaboración para el intercambio de información entre la Agencia Tributaria y el SEPBLAC de 5 de Julio de 2006.
 - o Convenio con el Consejo General del Notariado, de 19 de junio de 2007, para el suministro de información contenida en el Índice Único Informatizado, el acceso directo al mismo y el cumplimiento de otras obligaciones legales de información.
 - Colaboración con la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior para la erradicación de las tramas de fraude en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. El objetivo de esta medida fue eliminar el fraude que se produce en relación con la matriculación de los vehículos de alta gama procedentes de otros estados de la Unión Europea, que son objeto de declaración con bases imponibles por este impuesto muy reducidas respecto del verdadero precio del vehículo. Este fraude era efectuado fundamentalmente a través de sociedades con responsabilidad limitada, en el marco de tramas organizadas.

Se puede comprobar la eficacia de las medidas a través de los datos siguientes. El número de declaraciones-liquidaciones presentadas por este tipo de sociedades, con bases imponibles declaradas por valor inferior a 2.500 • (se trata de vehículos de gran cilindrada y de lujo) desciende desde las 41.299 que se presentaron en 2004, hasta las 10.321 presentadas en 2007, lo que representa una disminución de este tipo de autoliquidaciones de un 75%.

Además, el Plan de Prevención pretende completar el proceso de prevención del fraude iniciado por las áreas liquidadoras con una adecuada gestión recaudatoria de las deudas liquidadas, adoptando medidas de prevención del fraude en esta fase.

De forma particular, deben mencionarse la adopción de medidas cautelares y derivaciones de responsabilidad, respecto de las cuales los resultados han supuesto pasar de las 649 actuaciones de 2004 a 1.313 actuaciones en 2007, lo que representa duplicar el número de actuaciones.

El Plan de Prevención del Fraude Fiscal reclamó un refuerzo de las alianzas institucionales y de la colaboración social. A través de una política de alianzas con otros órganos e instituciones con objeto de prevenir el fraude, la obtención de información de relevancia tributaria, la formación del personal o la normalización de los sistemas de gestión y control.

Como resultado de estas medidas encontramos los diversos Convenios suscritos con Comunidades Autónomas, la Tesorería de Seguridad Social, la Dirección General de la Marina Mercante, la Dirección General de Aviación Civil, con Asociaciones de profesionales, con la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, etc.

El Plan establece, como una de las principales líneas de actuación de la Agencia Tributaria, la información y asistencia a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Con ello se trata de minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de obligaciones y además prevenir comportamientos defraudatorios, al facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En este ámbito destaca la consolidación del envío de borradores y datos fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que ha permitido pasar de 7.370.575 borradores o datos fiscales enviados en 2004 a 19.256.579 enviados en 2008.

Otras medidas que han tenido un resultado positivo en este ámbito son la disminución del plazo medio de devolución del IRPF e IVA, el incremento de certificados telemáticos y el incremento de la presentación telemática de declaraciones (112% respecto a 2004).

Todo esto viene unido a la alta valoración que los ciudadanos realizan de los servicios que les presta la Agencia Tributaria, pues el 83,5% se muestra satisfecho o muy satisfecho con los mismos.

No todas las propuestas del plan se reflejaron directamente en el Plan de objetivos anual, pero sin embargo han tenido resonancia en la actividad de la Agencia Tributaria.

Así, el programa de Educación Cívico-Tributaria, con el objetivo primordial contribuir al desarrollo de la responsabilidad fiscal entre los ciudadanos más ha sido objeto de atención estos años. Entre las medidas ejecutadas destaca la elaboración en 2005 de un portal de Educación Cívico-Tributaria en Internet accesible desde la web de la Agencia Tributaria y desde las web de otros organismos públicos y privados.

También, entre los años 2005 a 2007, se han realizado numerosas acciones de difusión del Programa de Educación Tributaria, especialmente entre la comunidad

educativa, a través de cartas a los directores de los centros, participación en ferias y exposiciones de amplia difusión, participación en Congresos, mesas redondas, etc. Se han realizado en este periodo 2.461 jornadas de puertas abiertas, 1.424 visitas a centros y han participado 199.009 alumnos.

El Plan reclamaba mayor transparencia y responsabilidad social de la Agencia Tributaria, aconsejando llevar a cabo programas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudatorias. Así, se han reflejado los compromisos asumidos por la Agencia Tributaria en la Carta de Servicios de la Agencia y se ha mejorado la publicación en la Web de la información estadística de recaudación. "La Agencia Tributaria, organización socialmente responsable" es una de las líneas básicas que inspiran la estrategia de comunicación de la Agencia.

La lucha contra el tráfico de drogas, la preocupación ecológica -mediante el control del tráfico de animales protegidos-, su aportación al fomento del lícito comercio mediante los controles de las mercancías en las aduanas, la sensibilidad hacia las personas con discapacidad, la educación cívico-tributaria, el fomento de la igualdad de género, etc., son ejemplos de esta estrategia que persigue una mayor responsabilidad social.

Entre las medidas desarrolladas destacan las siguientes:

- Plan Anual de Asistencia a Personas con Discapacidad.
- Encuesta a Grandes Contribuyentes.
- Seguridad en las Aduanas: En 2007 (últimos datos disponibles al redactar esta ponencia), en relación con la protección de marcas, comprobación de homologaciones y detección de productos prohibidos se han realizado 55.124 controles documentales y 10.238 con reconocimiento físico. También se han controlado documentalmente 198.662 partidas de importación y se han realizado 2.424 controles físicos de mercancías importadas para garantizar el cumplimiento de la normativa sanitaria.
- Control de Especies Protegidas: En 2007 se intervinieron 904 animales vivos correspondientes a especies protegidas, fundamentalmente reptiles y tortugas. El número de unidades intervenidas en total, incluyendo productos derivados de especies protegidas fue de 21.829.

2.4 La Revisión del Plan de Prevención del Fraude en España

Hasta aquí los datos. En 2008, durante el cuarto año de vigencia del Plan, se ha realizado una revisión del Plan estratégico. Se ha evitado una sustitución del documento ya que difícilmente podría formularse un nuevo plan de estrategia sin repetir gran parte de sus enunciados. Además, se quiere remarcar al carácter de continuidad en la estrategia de prevención y lucha contra el fraude. Por ello el documento se ha denominado de Actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal.

Pese a los satisfactorios resultados alcanzados con la aplicación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, no debe olvidarse que una de sus características esenciales es que debe ser permanentemente revisado para adaptarse a la realidad y a las nuevas circunstancias que puedan presentarse. Se ha considerado que transcurridos tres años desde que comenzó su aplicación es un momento adecuado para revisarlo, analizarlo críticamente y abrirlo al debate social y plantear su actualización.

A través del Plan se ha actuado de forma equilibrada en las dos líneas estratégicas de la Agencia, señalando como objetivo fundamental el fomento del cumplimiento voluntario por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales.

Ahora bien, es igualmente cierto que determinados aspectos del entorno económico y social han experimentado cambios significativos en estos años. La trascendencia del fenómeno inmigratorio, el papel del sector inmobiliario, los cambios en el sistema financiero o las nuevas tendencias en el ámbito internacional son factores que no pueden ser ignorados y que exigen nuevas respuestas o el replanteamiento de algunas de las soluciones que en su momento se adoptaron. Hay que tener en cuenta que las diversas formas de incumplimiento y fraude fiscal se acomodan rápidamente a la realidad económica y normativa y a la forma de actuar de la Administración Tributaria, aprovechándose de un entorno económico abierto y globalizado. Por otro lado, las propias tareas de ejecución del Plan han ido poniendo de manifiesto nuevos problemas que es necesario afrontar, e incluso el éxito mismo de muchas de las medidas del Plan ha traído consigo el planteamiento de nuevas acciones y objetivos.

De acuerdo con lo anterior, se ha reevaluado la situación de las áreas y sectores de actuación que ya han sido abordados anteriormente conforme al Plan, para completar, mejorar o consolidar las medidas y líneas de acción ya iniciadas. También se acometen nuevas actuaciones y se incide en otros ámbitos, como, en particular, el de la economía sumergida, entendiéndose por tal, tanto la actividad económica que permanece totalmente oculta como aquellos otros sectores económicos que esconden una parte sustancial de sus ingresos, se trate o no del producto de actividades ilícitas. Con este fin, se arbitran medidas específicas dirigidas a hacer aflorar y regularizar estas situaciones.

De la estructura y contenido de la actualización del Plan De Prevención del Fraude Fiscal resalta la continuidad con el Plan de 2005. Así, las líneas estratégicas básicas de planificación son la mejora del cumplimiento voluntario, la intensificación de la persecución de las líneas de fraude más complejas y el fortalecimiento de la colaboración nacional e internacional. Para ello se proponen una serie de actuaciones estratégicas ordenadas bajo la siguiente estructura:

1. Fomento del cumplimiento voluntario. Partiendo de la experiencia anterior se propone un nuevo marco de relación con las grandes empresas y con los

intermediarios fiscales. También se amplía la asistencia al contribuyente ofrecida a través de los servicios de datos fiscales y de borrador de declaración, proponiendo un procedimiento de gran agilidad para la resolución de pequeñas discrepancias en la declaración.

2. Control de áreas de riesgo. Se otorga gran importancia a la lucha contra la economía sumergida y, por ello, se desarrollan una serie de medidas que pretenden detectar las distintas manifestaciones de la economía oculta y someterlas íntegramente a la aplicación del sistema tributario y del aduanero. También se destacan las medidas de lucha contra el fraude en la fase recaudatoria o en el control del comercio exterior.

Hay que destacar que en el Plan de Objetivos de 2009, inspirado ya en la actualización del Plan de Prevención del Fraude, se realiza un gran refuerzo del área de recaudación ejecutiva, para afrontar la crisis económica actual. Para facilitar la continuidad de la actividad de las empresas viables, se fija como objetivo el conceder con agilidad aplazamientos y fraccionamientos de sus deudas tributarias. Al tiempo, las medidas buscan la actuación con rapidez y rigor, para asegurar el cobro de las deudas tributarias y deudas de derecho público, evitando maniobras de fraude (interposición de sociedades, uso de testaferros), y coordinando más la relación con las oficinas liquidadoras para detectar riesgos y adoptar, en su caso, medidas cautelares.

3. Medidas de apoyo. Contienen una serie de medidas de diversa índole que tienen como denominador común el servir de apoyo para la consecución de las previsiones contenidas en los dos capítulos anteriores. Consisten en la conclusión de instrumentos de acuerdo y cooperación con otras instancias para la obtención de alianzas institucionales, en la aplicación de las nuevas tecnologías a los métodos de trabajo, en la adecuación de los medios humanos y materiales, y otras actuaciones complementarias.

III. ANÁLISIS CRÍTICO E INICIATIVAS ACTUALES

La planificación estratégica a medio y largo plazo ha estado presente en la Agencia Tributaria prácticamente desde el momento de su creación. Sin embargo, ha sido la planificación operativa anual, a través del Plan de Objetivos anual y el Plan de Control Tributario, la que ha alcanzado un mayor desarrollo.

El control gerencial en la Agencia Tributaria ya fue objeto de otra ponencia titulada "El control como función gerencial clave en la Administración Tributaria" presentada en la conferencia técnica del CIAT celebrada en Ámsterdam en octubre de 2004. Allí se desarrolló más ampliamente la planificación vinculada al Plan de Objetivos Anual y la reforma proyectada, que aquí ya se ha presentado como una realidad.

Tras algunos intentos anteriores, que se han expuesto en el apartado de antecedentes, la Agencia Tributaria ha utilizado un plan de prevención del fraude integral como documento que recoge su estrategia de fomento del cumplimiento voluntario. El Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005, puso su acento en el fomento del cumplimiento voluntario a través de dos grandes líneas estratégicas: la información y asistencia al contribuyente, y el control tributario. Por tanto, la concepción integral de la lucha contra el fraude, la idea de prevención junto al control, hace que el plan incluya medidas de mejora de la asistencia al contribuyente y también otros aspectos como el fomento de las alianzas institucionales, que no son estrictamente control tributario.

En la actualidad como complemento a los instrumentos de planificación existentes, la Agencia Tributaria ha abordado varias iniciativas en el campo de la estrategia de la organización. Así, recientemente se ha elaborado un Mapa de Riesgos (aprobado en 2007) donde se han definido 8 riesgos de carácter estratégico, además de los riesgos operativos que se han identificado en cada área de actuación de la Agencia.

Además, desde 2008 el Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales, realiza con el resto de Departamentos y Servicios de la Agencia Tributaria, un trabajo apoyado por una consultora externa para dotar a la planificación en la Agencia Tributaria de la metodología conocida por el nombre de Balanced Scorecard. En una primera fase, esta tarea ha implicado la definición de un Mapa Estratégico por el Comité de Dirección de la Agencia Tributaria. En la actualidad, se siguen desarrollando trabajos para extender y adaptar esta metodología al sistema de planificación de la Agencia Tributaria, integrando los diversos instrumentos con los que cuenta en estos momentos.

IV. CONCLUSIONES

La primera conclusión que podemos destacar de la exposición realizada hasta aquí es que la plasmación de las líneas estratégicas de la Administración Tributaria en documentos que, a su vez, informen a los instrumentos de planificación anuales, es un medio eficaz de conducir a la organización hacia los aspectos que se juzgan prioritarios.

Partiendo de un sistema de objetivos avanzado, no debe sorprender la efectividad que en la Agencia Tributaria ha tenido un instrumento como el Plan de Prevención del Fraude Fiscal para realizar un giro en la estrategia de la organización. De los resultados ofrecidos anteriormente cabe concluir que la Agencia Tributaria trabaja de otro modo y con otras prioridades desde 2005 y que esa forma de actuar ha tenido el correspondiente reflejo en los objetivos anuales.

Para la planificación estratégica de una Administración Tributaria no es un obstáculo que su misión ya venga determinada por la norma jurídica. Tampoco parece serlo que las instrucciones del Gobierno de la nación sean precisas en cuanto a las líneas estratégicas a desarrollar.

En el caso del Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005 es la propia orden de elaborarlo (sin ningún reflejo formal en el Boletín Oficial del Estado) la que pone en marcha los mecanismos de planificación estratégica para determinar las grandes líneas de actuación contra el fraude, tanto en la vertiente de prevención como en la de lucha contra esta conducta. El Plan fue conocido por el Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2005 antes de presentarlo a la opinión pública, sin que se formularan reparos.

La misma situación se ha planteado en la actualización del Plan, que ha supuesto, siguiendo la iniciativa del Gobierno, una revisión acorde a las actuales circunstancias económicas y sociales de las líneas fundamentales de la prevención del fraude fiscal.

Por tanto, concluimos que es necesario que la misión de la Administración tributaria se vea desarrollada en grandes líneas estratégicas y sea traducida a metas. También es conveniente que se fijen los criterios adecuados para la fijación de objetivos, de modo que los resultados en que se traduce la estrategia de la organización puedan ser medidos regularmente.

En definitiva, la planificación estratégica es una actividad necesaria para las Administraciones Tributarias que pretendan cumplir con la misión que les ha reservado el ordenamiento jurídico.

Caso práctico

Tema 3.1

EL CONTROL DE GESTIÓN Y LOS INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Alfredo Gutiérrez Ortiz-Mena
Jefe del Servicio de Administración Tributaria
(México)

SUMARIO: Resumen.- I. Características generales del sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño del SAT.- 1.1. Modelo de gobierno para la planeación, la gestión estratégica y la mejora continua.- 1.2. Mapas estratégicos y el sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño.- 1.3. Indicadores del sistema.- 1.4. Implementación del sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño.- II. Resultados obtenidos como producto de la operación del modelo de gobierno.- 2.1. Resultados generales.- 2.2. Participación de las administraciones generales.- 2.3. Resultados en materia de focalización de la estrategia.- III. Problemática observada en la implementación y operación.- IV. Estrategias para atender la problemática observada.- 4.1. Estrategias en materia de normatividad.- 4.2. Estrategias en materia de organización.- 4.3. Estrategias en materia de procesos.- 4.4. Estrategias en materia de información.- 4.5. Estrategias en materia de tecnología.- V. Conclusiones

RESUMEN

El propósito de este documento es presentar una síntesis de las prácticas y experiencias en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, con relación a la implementación y operación del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño y los indicadores para la medición del desempeño institucional, los cuales forman parte del **Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua del SAT**, en proceso de instrumentación a partir de 2008.

El documento se divide en cinco partes:

En la primera parte se describe brevemente el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua, el cual constituye el marco de referencia conceptual y funcional del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño de la Institución.

A través de este modelo se identifican y vinculan los **ámbitos de Gestión Estratégica, Gestión Táctica y Gestión Operativa**, correspondientes a la Jefatura del SAT, a las administraciones generales y a las administraciones locales y aduaneras, respectivamente, lo cual da sentido a la alineación de la operación con la estrategia en todos los niveles y ámbitos de la Institución. Esta desagregación define las características y alcances en cada nivel de decisión y ámbito de operación, midiendo y evaluando el desempeño a través de los siguientes indicadores:

- Estratégicos para el nivel de gestión estratégica;
- Específicos para el nivel de gestión táctica;
- De operación para el nivel de gestión operativa;
- De resultados, vinculados a la misión y visión del SAT.

En la segunda parte de este documento se señalan los principales resultados obtenidos de la implementación del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño en la Institución.

La tercera parte se refiere a la problemática que afecta o pudiera afectar la implantación y operación del Sistema.

El cuarto apartado presenta las estrategias para responder a la problemática detectada, considerando la **normatividad, organización, procesos, información y tecnología** (componentes de la arquitectura institucional).

Finalmente, en el quinto apartado se presentan algunas reflexiones generales a modo de conclusiones.

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SAT

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño del SAT se origina en el **Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua** de la Institución, el cual identifica tres niveles de gestión:

- 1) Estratégico;
- 2) Táctico;
- 3) Operativo.

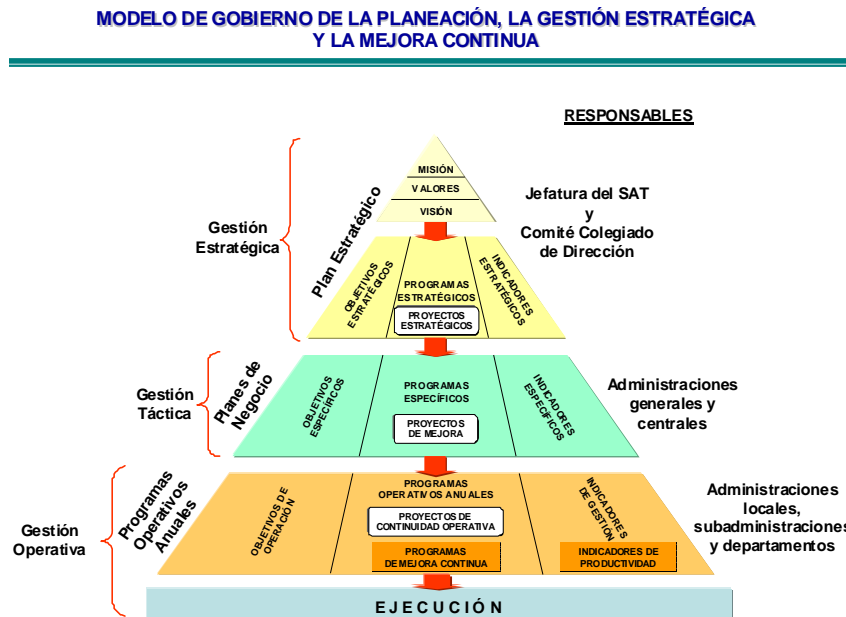
El Modelo de Gobierno, cuyo proceso de implementación inició en 2008, vincula los tres niveles de gestión y permite articular la operación con la estrategia. Sus características principales, las cuales se describen a continuación, constituyen el marco de referencia del Sistema.

1.1 Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua

El Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua del SAT establece los mecanismos para que **la gestión táctica** y la **gestión operativa** funcionen de manera articulada como consecuencia de la **gestión estratégica**. Vincula y alinea los programas operativos de las administraciones locales y aduaneras (nivel de gestión operativa), con los planes de negocio de las administraciones generales (nivel de gestión táctica) y éstos con el plan estratégico de la Institución (nivel de gestión estratégica), mediante relaciones causa-efecto.

Como se observa en la siguiente lámina, el Modelo muestra la jerarquía y correspondencia con los niveles de gestión y los niveles organizacionales, definiendo el tipo de indicadores correspondiente a cada nivel.

El corto, mediano y largo plazos se encuentran articulados con la estrategia institucional, evaluándose el quehacer institucional en términos de resultados, eficacia, cobertura, eficiencia y calidad.



El Modelo integra los tres niveles de gestión de la Institución mediante los siguientes procesos:

1. Diagnóstico;
2. Plan Estratégico;
3. Plan de Negocios;
4. Programación y Presupuestación;
5. Ejecución;
6. Evaluación; y
7. Mejora Continua.

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño se ubica en el proceso de evaluación, por lo que su interacción con los demás procesos del Modelo permite el seguimiento de las acciones y resultados, considerando tanto los horizontes de corto, mediano y largo plazos, como los distintos niveles de decisión y ámbitos de trabajo de la Institución.

De esta manera, el Sistema se articula con los diversos componentes que intervienen en la operación, retroalimentando la toma de decisiones en los niveles estratégico, táctico y operativo.

Cabe señalar que el Modelo también establece el vínculo con el Portafolio de Proyectos de la institución, a fin de potenciar los resultados de los programas estratégicos, específicos y de operación, mediante programas y proyectos de inversión.

En resumen, el Modelo de Gobierno permite dotar a la organización de los instrumentos requeridos para definir, dirigir, normar, implementar, controlar y retroalimentar la estrategia y hacer posible la ejecución del plan estratégico de la Institución, a través de los planes de negocio de las administraciones generales, de los programas operativos anuales de las administraciones locales y aduaneras y de los programas y proyectos de inversión del Portafolio de Proyectos de la Institución.

1.2 Mapas Estratégicos y el Sistema de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desempeño

Metodológicamente, el Modelo de Gobierno y, en consecuencia, el Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, se basan para la integración de su información en el mapa estratégico institucional y los mapas estratégicos de las administraciones generales del SAT.

El mapa estratégico institucional muestra los objetivos ligados a la misión y visión del SAT y los ordena e identifica de acuerdo con su perspectiva y tema, por lo que constituye la base para el control y la evaluación del plan estratégico institucional.

Los mapas de las administraciones generales se originan a partir del mapa estratégico institucional, conservando en todo momento su alineación y congruencia con el mismo, mostrando en mayor desglose los temas que se identifican como estratégicos para la Institución.

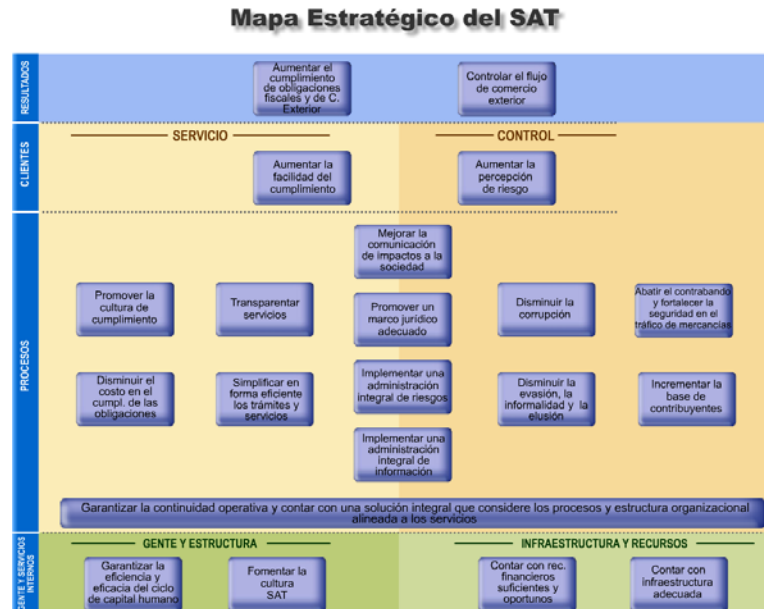
Con base en el concepto de Cuadro de Mando Integral (CMI), en el Plan Estratégico del SAT 2007-2012, se identifican los propósitos estratégicos mediante las siguientes Perspectivas:

1. Resultados;
2. Clientes;
3. Procesos internos;
4. Gente y Servicios (formación y crecimiento de la organización).

De igual forma, se definen cuatro temas estratégicos:

1. Servicios;
2. Control;
3. Gente y Estructura;
4. Infraestructura y Recursos.

Los dos primeros son aplicados a los clientes y procesos, mientras que los dos restantes desagregan el propósito relacionado con gente y servicios internos. La articulación de estos ámbitos ha sido muy útil para el desdoblamiento de la estrategia de la Institución.



1.3 Indicadores del Sistema

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, en concordancia con el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua, identifica los siguientes indicadores:

- 1) Estratégicos;
- 2) Específicos;
- 3) De operación:
 - Centrales
 - Locales
- 4) Resultados o de impacto.

1.3.1. Indicadores Estratégicos

Estos indicadores se asocian al nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos y atienden a los 14 Programas Estratégicos de la Institución.

Los indicadores estratégicos evalúan y retroalimentan las estrategias y prioridades de la Administración Tributaria, valorando la eficacia, eficiencia y calidad de las acciones y servicios generados para incrementar la recaudación, disminuir la evasión fiscal, la elusión y el contrabando, incrementar la eficiencia tributaria y controlar el comercio exterior, entre otros objetivos claves del SAT.

Ejemplo de indicadores estratégicos del SAT:

- Imagen general del SAT
- Recaudación primaria
- Recaudación secundaria
- Eficiencia recaudatoria
- Número de contribuyentes actualizados
- Ingresos tributarios administrados por el SAT en relación con el PIB
- Índice general de percepción de corrupción
- Percepción de facilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales
- Efectividad de la fiscalización
- Brecha auditable
- Recuperación de la cartera de créditos fiscales
- Rentabilidad de la fiscalización
- Sentencias definitivas favorables al SAT
- Costo de los procesos
- Clima organizacional

1.3.2. Indicadores Específicos

Son utilizados para medir y evaluar el grado de cumplimiento de los programas específicos de las administraciones generales en el **nivel de gestión táctica**.

De igual forma, evalúan también la actuación y pertinencia de la estructura organizacional, así como los mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre las áreas directivas, responsables de la ejecución de la estrategia y la coordinación de la operación.

Los indicadores específicos hacen referencia a los productos intermedios generados por las áreas para alimentar los programas estratégicos, así como los productos específicos propios de sus funciones. El seguimiento de la gestión permite evaluar la actuación de las administraciones generales en función del todo institucional. La evaluación que se obtiene responde a criterios de cobertura, calidad, eficiencia y eficacia en la población objetivo.

Ejemplo de indicadores específicos del SAT:

- Promedio de recaudación por acto de fiscalización global
- Incremento en recaudación primaria por efecto de cobranza
- Costo de la recaudación secundaria
- Cobro persuasivo en relación con el cobro coactivo
- Percepción de riesgo del contribuyente por acciones de cobranza
- Incremento en el nivel de cumplimiento para grandes contribuyentes
- Cobertura de personas físicas registradas y potenciales con respecto a la población económicamente activa.
- Eficacia de la fiscalización
- Porcentaje de revisiones profundas respecto del total de revisiones practicadas
- Presencia fiscal
- Calificación de riesgo de los agentes de comercio exterior
- Rentabilidad de la fiscalización
- Porcentaje de consultas resueltas y notificadas dentro del plazo legal establecido
- Porcentaje de juicios ganados en sentencias definitivas
- Asuntos consignados en relación con asuntos presentados
- Grado de cumplimiento de los niveles de servicio de apoyo administrativo
- Calidad del servicio

1.3.3. Indicadores de Operación

Se identifican en el **nivel de gestión operativa**. Están referidos a los procesos operativos derivados de la gestión táctica. Evalúan la productividad de los programas y proyectos tanto de las administraciones locales como de las administraciones aduaneras, así como de las administraciones generales con representación en las mismas.

El control de gestión en este nivel va dirigido a la optimización del uso de los recursos. Responde a criterios de eficiencia, productividad y calidad en materia de servicios, por lo que considera tanto los productos como los insumos de los procesos operativos. Es la base para la transparencia del quehacer público.

Estos indicadores, a su vez, se dividen en centrales y locales:

a) Indicadores de operación del ámbito central

Estos indicadores están diseñados para dar seguimiento y evaluar la operación de las administraciones generales, tanto sustantivas como de apoyo.

Ejemplo de indicadores de operación del ámbito central:

- Percepción sobre la operación aduanera
- Atención a situaciones de alto riesgo
- Tiempo de espera (colas) en el despacho aduanero
- Eficiencia en el proceso de reconocimiento aduanero
- Combate al contrabando
- Avance en perjuicios fiscales
- Efectividad del modelo de riesgo para marbetes
- Solicitudes de información atendidas en tiempo
- Devoluciones y compensaciones
- Porcentaje de sentencias en primera instancia favorables al sat (monto)
- Incremento del valor de la cartera recuperable por autoridad generadora

b) Indicadores de operación del ámbito local

Estos indicadores están diseñados para evaluar el desempeño operativo relacionado con asuntos de servicios al contribuyente, recaudación, auditoría fiscal federal, jurídica y comercio exterior, efectuados por las administraciones locales y las administraciones aduaneras.

Ejemplo de Indicadores operativos locales (administraciones locales):

- Actualización del padrón
- Depuración de contribuyentes no localizados
- Vigilancia profunda
- Incremento en el cumplimiento
- Percepción de la calidad del servicio
- Recuperación de la cartera de créditos
- Rotación de documentos de cobranza
- Remates
- Calidad en el inventario de créditos
- Índice de sentencias definitivas ganadas en monto

- Índice de recursos administrativos resueltos
- Índice de solicitudes de asuntos penales atendidas
- Índice de sentencias favorables de actos ciertos en amparo indirecto

Ejemplo de Indicadores operativos locales (administraciones aduaneras):

- Por ciento de detección, decomisos y/o aseguramiento de drogas y armas
- Aseguramientos de mercancía por piratería
- Casos penales
- Detección, decomisos y/o aseguramiento de dinero en efectivo (divisas nacionales y extranjeras)
- Órdenes de verificación de mercancía en transporte que generaron una incidencia grave
- Efectividad en las transferencias de mercancías que pasaron a propiedad del fisco federal
- Tiempo de reconocimiento (primer reconocimiento)
- Recaudación (pasajeros)
- Efectividad de las resoluciones condenatorias emitidas
- Incidencias graves procedentes detectadas en el segundo reconocimiento no detectadas por el primero.

1.3.4. Indicadores de Resultados o de Impacto

Constituyen el nivel máximo de agregación de los indicadores del SAT y permiten medir y evaluar el desempeño integral de la Institución en relación con su misión y visión.

Representan el impacto de la actuación de la Entidad en el contexto socioeconómico del país y permiten evaluar el desempeño de la institución como un todo unitario. Adicionalmente se utilizan para la elaboración de los informes oficiales, tanto tributarios como de gestión, que rinde la Institución periódicamente a diversas instancias del gobierno federal y del Congreso de la Unión, en materias tales como:

- Eficiencia tributaria;
- Comportamiento real de la recaudación;
- Comportamiento de la recaudación por tipo de impuestos;
- Impacto de la fiscalización en la recaudación;
- Recaudación en relación con el PIB nacional;

1.4. Implementación del Sistema de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desempeño

La regularidad con la que se mide el desempeño es una característica esencial del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño del SAT. Sin embargo, la calidad y representatividad de los indicadores generados para la medición, es todavía de mayor trascendencia.

El punto de partida para la construcción de indicadores ha sido la descripción clara y consensuada de la estrategia, la táctica y la operación. En este sentido, se han realizado esfuerzos importantes para desarrollar indicadores de mayor representatividad, que consideren tanto la medición del desempeño integral de la Institución como el de sus tres niveles de gestión.

1.4.1. Control de Gestión de los Programas Estratégicos y Específicos

En la etapa actual de implementación se adoptó como estrategia definir los indicadores que permitan **medir el comportamiento y resultados de los programas estratégicos**, así como determinar los programas y proyectos específicos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos que les dieron origen. De esa manera, el seguimiento y evaluación de los programas estratégicos se hace con base en indicadores, mientras que los programas y proyectos específicos se realiza con base en los avances en su ejecución. Estos últimos se reportan por medio de un "Project" para cada programa y proyecto específico.

1.4.2. Control de Gestión de los Programas Operativos

a) Administraciones locales

Las administraciones locales son las 66 oficinas regionales del SAT distribuidas que realizan las actividades de las administraciones generales de recaudación, jurídica, servicios al contribuyente y auditoría fiscal federal, constituyéndose así en las ventanillas donde los contribuyentes, salvo los grandes contribuyentes, realizan prácticamente todos sus trámites fiscales.

Las características y cargas de trabajo de estas administraciones son diversas, lo que se observa en factores tales como el monto de la recaudación, la cantidad de contribuyentes, las auditorías realizadas, el número de juicios, el número de empleados y otros. En ese sentido, la comparación entre unidades administrativas con diferencias importantes en sus resultados, vocación y cargas de trabajo resultaría poco equitativa, por lo que fue necesario definir un modelo que las "evalúe" de manera homogénea, a fin de estar en posición de hacer comparaciones válidas entre ellas.

Al respecto se decidió **agrupar a las administraciones locales en siete grupos** con características similares. Estos criterios de agrupación buscan también generar los incentivos suficientes para fomentar una competencia más directa entre las administraciones locales de un mismo grupo.

Con la finalidad de complementar el seguimiento y obtener información puntual del desempeño de las administraciones locales, se diseñaron "cuestionarios de autoevaluación", recabados por los responsables de la operación local. Las respuestas a estos cuestionarios se revisan periódicamente desde las oficinas centrales, seleccionando a las administraciones locales bajo revisión.

b) Administraciones aduaneras

La Administración General de Aduanas realiza sus programas y proyectos operativos al interior del País a través de 49 administraciones aduaneras.

El Sistema se aplica en las aduanas con base en 14 indicadores relevantes, basados en su desempeño, a los que se da seguimiento desde las oficinas centrales.

Para la evaluación de las aduanas se conformaron 10 grupos, con base en los siguientes criterios:

- Tipo de tráfico: aduanas fronterizas, interiores y marítimas;
- Volumen de operaciones: número de operaciones moduladas por vehículo;
- Recaudación por pasajeros;
- Similitud de operaciones por tipo: carga o pasajeros

De esta forma cada grupo está integrado con administraciones aduanera cuya operación y dimensiones son similares, lo cual permite que la comparación entre las aduanas pertenecientes a un mismo bloque sea equitativa. Con esto, se ha busca también que el esquema de evaluación genere los incentivos suficientes para mejorar continuamente su desempeño, a través de la competencia entre las aduanas pertenecientes a un mismo bloque.

II. RESULTADOS OBTENIDOS COMO PRODUCTO DE LA OPERACIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO

2.1. Resultados Generales

- Se institucionalizó el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua, difundiendo la normatividad y disposiciones requeridas para que la planeación e implementación de la estrategia de la Institución y del Sistema de seguimiento de la gestión y

evaluación del desempeño, se realizaran con una visión de largo, mediano y corto plazos, a través de la vinculación de los niveles de gestión estratégica, táctica y operativa y de la alineación de los programas operativos con los planes de negocio de las administraciones generales y de éstos con el plan estratégico institucional.

- Se ha fortalecido la cultura del SAT en materia de gestión estratégica, control de gestión, rendición de cuentas y evaluación del desempeño institucional, a través de su utilización en la operación cotidiana de las unidades administrativas de la Institución y de la unificación del lenguaje administrativo y operativo en esas materias.
- Se ha logrado involucrar a todas las áreas directivas, tácticas y operativas del SAT en la implantación y operación del Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, tanto en el ámbito central como al interior del país, que comprende las administraciones locales y aduaneras.
- Se alineó la organización, la operación cotidiana y el presupuesto operativo con el plan estratégico institucional y los planes de negocio de las administraciones generales, así como con los programas, procesos y proyectos que de ellos se derivan.
- Se generó mayor congruencia entre los productos, servicios y resultados generados por las administraciones generales con los objetivos y metas estratégicas, así como con el proceso presupuestario de la Institución.
- Se estandarizaron los conceptos, metodologías y procedimientos para la elaboración, ejecución, control y evaluación de la estrategia, la táctica y la operación institucional en todos los niveles y ámbitos del SAT.
- Se definieron y transparentaron compromisos y responsabilidades en materia de implementación y operación del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño en todas las áreas y niveles del SAT.
- Se construyó un sitio en la Web local y los repositorios necesarios que han permitido generar una estructura de información de componentes estratégicos, tácticos y operativos para registrar, dar seguimiento y evaluar los resultados obtenidos por los diversos niveles y ámbitos del SAT, lo cual eficiente la toma de decisiones.

2.2. Participación de las Administraciones Generales

- Elaboran, implementan y ejecutan sus planes de negocio y los programas, proyectos y procesos específicos que los conforman en concordancia con el plan estratégico de la Institución.
- Registran sus planes de negocio, programas, proyectos, objetivos, indicadores y metas, entre otros componentes de la planeación estratégica, para darlos de alta y mantener permanentemente actualizados los catálogos respectivos.

- Formulan y difunden el mapa estratégico de su administración general.
- Alinean su organización y recursos de acuerdo con su línea o líneas de negocio y con su Plan de Negocio.
- Alinean su operación cotidiana a la estrategia institucional y a sus planes de negocio.
- Aplican programas de mejora continua de acuerdo con la evaluación de su actuación.
- Definen y reportan sus indicadores de acuerdo con lo señalado en el Modelo de Gobierno y para el Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño.

2.3. Resultados en Materia de Focalización de la Estrategia

Durante 2008, el conjunto de Programas de carácter estratégico fue revisado por el grupo directivo (Jefe del SAT y administradores generales) dando como resultado la reducción del universo de programas estratégicos de un total de 56 programas vigentes en 2007, a 14 programas estratégicos para el período 2008-2012.

1. Programa de Grandes Contribuyentes.
2. Programa para Fortalecer la Cultura Contributiva.
3. Programa de Facilitación del Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales.
4. Programa para Alinear y Sistematizar los Procesos.
5. Programa Integral de Inteligencia.
6. Programa para Mejorar la Defensa del Interés Fiscal.
7. Programa para Mejorar la Cobranza.
8. Programa de Capital Humano.
9. Programa de Combate a la Corrupción.
10. Programa de Coordinación con los Estados.
11. Programa de Facilitación del Comercio Exterior.
12. Programa de Modernización Tecnológica e Infraestructura para el Comercio Exterior.
13. Programa para el Control y Seguridad de Comercio Exterior.
14. Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera

Estos programas son de responsabilidad compartida entre las diferentes administraciones generales y una de ellas, de acuerdo con la línea de negocio bajo su responsabilidad, es designada responsable de su cumplimiento, en tanto que las demás son designadas corresponsables.

III. PROBLEMÁTICA OBSERVADA EN LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN

La problemática para la implementación y operación plenas del Modelo de Gobierno y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño se centra en los siguientes aspectos:

TEMA 3.1 (México)

- En el SAT no se ha consolidado una cultura de planeación.
- La medición, seguimiento y evaluación del desempeño requieren normarse para aplicarse equitativamente.
- Las áreas ejecutoras y operativas utilizan las normas de planeación y gestión estratégicas como documentos de referencia, mas no como instrumentos efectivos para la operación y control de su quehacer cotidiano;
- La interrelación de áreas operativas y el área responsable de implementar y operar el Sistema, es insuficiente;
- La desvinculación de los planes y programas estratégicos del proceso presupuestario institucional, obliga a las áreas a cumplir con un doble ejercicio desvinculado entre sí: el de planeación y el de programación-presupuestación;
- Los indicadores utilizados por las administraciones generales dificultan la evaluación integral del desempeño institucional, ya que los procesos sustantivos, de apoyo y de soporte están desvinculados de la planeación estratégica;
- Falta de bases de datos de series históricas de indicadores que permitan el análisis de la gestión y del desempeño a profundidad;
- La información disponible no es homogénea ni suficiente para realizar diagnósticos adecuados de las necesidades de la institución, del contribuyente y/o de los usuarios de aduanas;
- La información que intercambian las áreas es escasa lo que dificulta la ejecución, control y evaluación de programas estratégicos compartidos;
- La cultura de autoevaluación no se ha desarrollado pues genera temor por el control de gestión y la evaluación del desempeño, causando que las áreas se comprometan con metas por debajo de su capacidad instalada.

En resumen:

- Se privilegia el control de las actividades y del gasto más que la evaluación de resultados;
- La evaluación institucional y de las áreas se basa en las metas alcanzadas y no en los resultados;
- Persiste la resistencia al desarrollo de la cultura de la gestión estratégica, de su seguimiento y evaluación del desempeño por no contar con instrumentos normativos que establezcan su obligatoriedad, equidad, y definan responsabilidades, roles, instancias de dirección y coordinación;
- Es difícil identificar y cuantificar la aportación de las áreas a los resultados institucionales ya que sus indicadores se concentran en la eficiencia operativa más que en la eficacia de los programas.

IV. ESTRATEGIAS PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA OBSERVADA

Las medidas para facilitar la implementación del Modelo de Gobierno y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, así como para anticiparse y contrarrestar la problemática descrita, se definieron considerando las cinco dimensiones que constituyen la Arquitectura Institucional del SAT: **normatividad, organización, procesos, información y tecnología.**

4.1 Estrategias en Materia de Normatividad

En materia de normatividad se decidió elaborar, consensuar e implantar la normatividad específica necesaria para disponer de un marco de referencia y parámetros de comportamiento para la implementación del Modelo de Gobierno y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, atendiendo los ordenamientos legales que rigen al SAT. Sobre el particular se ha emitido la siguiente normatividad interna:

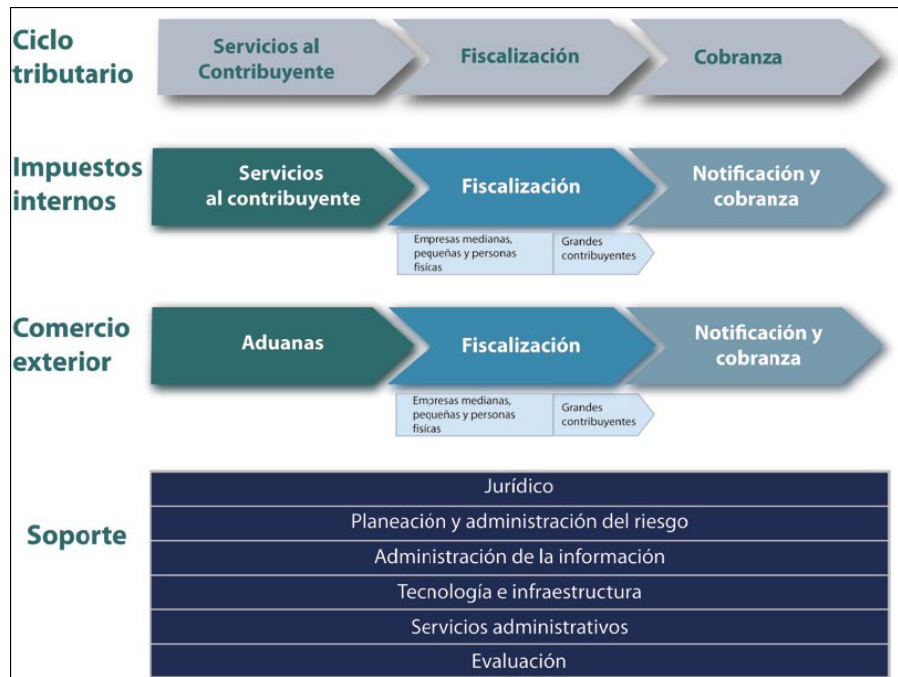
1. Lineamientos para Normar el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua;
2. Lineamientos para el Seguimiento, la Evaluación y la Supervisión de la Planeación y la Gestión Estratégica del SAT;
3. Reglamento del Comité Colegiado de Dirección del SAT y de sus Comités Colegiados Específicos;
4. Lineamientos para Normar el Ciclo de Gestión de Proyectos del SAT;
5. Lineamientos para el Seguimiento, la Evaluación y la Supervisión del Ciclo de Gestión de Proyectos.

4.2 Estrategias en Materia de Organización

Esta dimensión se refiere a la estructura organizacional vinculada a la ejecución de las actividades que componen los procesos, mediante los cuales se vinculan los tres niveles de gestión.

4.2.1 Estructura organizacional enfocada a Procesos y Servicios

Existe una estrecha relación entre la estrategia y la estructura organizacional por lo que se determinó alinear la organización institucional a procesos en vez hacerlo por funciones, como que se venía trabajando.



4.2.2 Comité Colegiado de Dirección

Otra disposición que se tomó fue la formalización del Comité Colegiado de Dirección como instancia de coordinación, seguimiento y evaluación de la alta dirección. Este Comité analiza, acuerda e instrumenta las estrategias y prioridades del Plan Estratégico del SAT; da seguimiento a la gestión y evaluación de resultados institucionales; y define y coordina las acciones pertinentes para ajustar alcances, cambiar, fortalecer o desechar alguna estrategia o incorporar nuevas opciones.

De este Comité dependen a su vez el Comité Central de Planeación y Evaluación y los grupos de trabajo, los cuales dan seguimiento y evalúan el quehacer institucional de acuerdo con los tres tipos de contribuyentes siguientes:

- Grandes contribuyentes;
- Impuestos internos;
- Comercio exterior.

4.3. Estrategias en Materia de Procesos

Esta dimensión considera dos estrategias.

4.3.1 Vinculación del Modelo de Gobierno con los Procesos Sustantivos y de Apoyo del SAT

La estrategia definida es el enfoque de sistemas y de procesos para integrar los tres niveles de gestión con los procesos sustantivos, de soporte y de apoyo.

4.3.2 Vinculación del Modelo de Gobierno con el Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto del Gobierno Federal

Es una estrategia de alineación. Los objetivos de los programas presupuestarios, los planes de negocio, los programas y proyectos específicos se alinean con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Estratégico del SAT que a su vez, está alineado al programa del Sector y al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios se alinean con los establecidos en el Plan estratégico del SAT. Las metas para los indicadores de los programas presupuestarios se fijan en función de las asignaciones presupuestarias.

4.4. Estrategias en Materia de Información

Los lineamientos para esta dimensión tienen la finalidad de que el SAT genere, procese y conserve la información necesaria que permita evaluar oportunamente la eficiencia de los procesos, el impacto de los resultados, la evaluación del desempeño y llevar a cabo la planeación en los tres niveles de gestión.

4.5. Estrategias en Materia de Tecnología

Esta dimensión de la Arquitectura Institucional del SAT se refiere al marco tecnológico para normar la incorporación de las aplicaciones que dan soporte a los procesos de la Entidad, así como los repositorios institucionales que almacenan la información de los mismos. En este campo destacan las herramientas informáticas, los sistemas y los "sitios Web" requeridos para las aplicaciones institucionales.

4.5.1 Sitio Web para el Sistema de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desempeño

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño opera a través de un sitio Web diseñado ex-profeso, mediante el cual las áreas del SAT suministran la información necesaria para su evaluación y cuentan con acceso a los resultados de la misma.

El sitio Web queda enmarcado dentro de una iniciativa de alineación y sistematización de procesos a nivel institucional, cuyo propósito es simplificar los procedimientos, capitalizar las mejores prácticas y automatizar las operaciones.

El Sitio Web cumple con tres funciones básicas:

- Servir de interface de comunicación entre el área operadora del sitio y las áreas usuarias del mismo;
- Contener un tablero de evaluación que permite a las áreas conocer el avance logrado de sus indicadores y extraer información para sus actividades de diagnóstico, planeación, seguimiento, control y evaluación;
- Producir reportes de avance por área, objetivo, programa, indicador y meta, conforme a los catálogos de clasificación o agrupación, que faciliten la inferencia con respecto a los resultados y eficiencia de la gestión estratégica.

Dependiendo del nivel de gestión en el que se apliquen los indicadores se mide y evalúa el desempeño del SAT.

Actualmente se trabaja para que, en un futuro próximo, se realice la evaluación del desempeño de los trabajadores con base en sus aportaciones al quehacer institucional.

V. CONCLUSIONES

1. Los enfoques tradicionales del seguimiento y la evaluación de la gestión a posteriori son prácticas todavía muy arraigadas en la cultura de las administraciones públicas, lo cual dificulta la concepción, implementación y operación de sistemas modernos para evaluar la actuación de las entidades públicas desde diversas perspectivas (resultados o impacto, cobertura, eficacia, calidad, eficiencia, productividad) en vez de auditorías, como es la práctica cotidiana.
2. El sentido moderno e integral del control de la gestión pública es el seguimiento, evaluación y retroalimentación en tiempo real de las acciones gubernamentales, con propósitos de:
 - a) Prevención de desviaciones;
 - b) Autoevaluación integral de la Institución y de sus resultados;
 - c) Retroalimentación para la planeación estratégica y la operación;
 - d) Apoyo para la toma de decisiones;
 - e) Transparencia y rendición de cuentas.

3. Los nuevos desafíos que plantea la globalización, los avances en las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's) y la innovación permanente en materia de estrategias fiscales e instrumentos financieros utilizados por las corporaciones y empresas multinacionales en todo el mundo, hacen obsoletos los paradigmas que regían la organización y operación de las administraciones tributarias. Para anticipar y responder eficazmente a los nuevos desafíos del mundo moderno, las formas tradicionales de trabajo de las administraciones tributarias deben ser sustituidos por enfoques de gestión estratégica y administración del riesgo, donde la única constante es el cambio permanente.
4. El control de la gestión y los indicadores para la medición del desempeño representan un papel preponderante en la retroalimentación de la estrategia, así como para alinear y eficientar la operación de las administraciones tributarias. Sin embargo, el control de gestión, sin un marco sólido de referencia dado por la estrategia, se convierte en un ejercicio fragmentado y estéril de reportes del quehacer institucional, que encubren todo tipo de deficiencias.
5. En los sistemas tributarios modernos, la operación sin la estrategia es ciega; asimismo, la estrategia desvinculada de la operación se convierte en un mero ejercicio intelectual.
6. El Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua es la base para implementar y operar la gestión estratégica, el seguimiento a la gestión y la evaluación del desempeño, en concordancia con el plan estratégico institucional, los planes de negocio de las administraciones generales y los programas operativos en los niveles de gestión de la Institución.
7. Los programas estratégicos, específicos y de operación, así como sus respectivos indicadores, metas y componentes, continúan en proceso de revisión y adecuación hasta alcanzar los niveles deseados para la evaluación del desempeño institucional.

Se considera que la Institución se encuentra en la primera etapa de madurez para la evaluación integral del desempeño institucional, por lo que se prevé que este proceso de revisión, cambios y ajustes termine en 2010, independientemente de las adecuaciones anuales que demande el plan estratégico institucional.

Caso práctico

Tema 3.2

**ASPECTOS CLAVES PARA EL ÉXITO DE LA CAPACITACIÓN VIRTUAL:
HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS, CONTENIDOS, TUTORES Y
ADMINISTRACIÓN LA ESTRATEGIA DEL CIAT**

María Raquel Ayala Doval
Directora de Estudios Tributarios
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
(CIAT)

SUMARIO: Introducción.- I. La gestión de los RRHH: La capacitación y la estrategia e-learning del CIAT.- i. La relevancia de la gestión de los RRHH.- ii. La estrategia e-learning del CIAT.- II. Factores claves a considerar para la implementación de la modalidad.-i. Diseñando la estrategia.- ii. La plataforma informática.- iii. El tutor.- iv. El tutor material pedagógico.- v. Alumno.- III. Resultados obtenidos hasta el momento. Cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado y estrategias implementadas y desarrolladas para superarlos.- i. La evaluación de la capacitación.- ii. Los resultados del CIAT.- iii. Los obstáculos.- IV. Tendencias y temas futuros a considerar.- V. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

El e-learning, es un concepto de educación a distancia en el que se integra el uso de las tecnologías de la información y otros elementos pedagógicos (didácticos) para la formación, capacitación y enseñanza de los usuarios o estudiantes en línea; es decir, se puede entender como una modalidad de aprendizaje dentro de la Educación a distancia y se define como e-learning. Utiliza herramientas y medios diversos como Internet, intranets, CD-ROM, producciones multimedia (Textos, imágenes, audio, video, etc.), entre otros... Literalmente e-learning es aprendizaje con medios electrónicos: enseñanza dirigida por la tecnología¹.

¹ Definición dada en Wikipedia.

TEMA 3.2 (CIAT)

Con base en la anterior definición, se analizará el tema en el presente caso práctico, basados en la experiencia del CIAT, la cual es relativamente reciente, pues sólo a partir de julio de 2004 se implementa de manera cautelosa, pero decidida esta modalidad. Quizás éste es el primer acierto, llevar de menos a más el programa pero en forma constante y sólida.

Teniendo en cuenta dicha experiencia como la que se ha recopilado de los países miembros, se expondrán y analizarán a través de este caso práctico de manera sintética, los principales aspectos que llevaron al Centro a optar por la capacitación virtual, considerando la misión, visión de la organización y los objetivos y estrategias institucionales, definidos por sus propios países miembros. Igualmente se considerarán los obstáculos, la forma de superarlos, los resultados obtenidos hasta la fecha, las tendencias que se deben superar y contemplar en el corto, mediano y largo plazo para consolidar, no la capacitación virtual per se, sino la estrategia de capacitación del CIAT y dentro de ella, la educación virtual como herramienta que ha demostrado ser efectiva y eficaz para el cumplimiento de los propósitos del Centro.

Igualmente, corresponde al Centro no sólo complementar los programas de sus países miembros en los temas inherentes a la tributación, sino también identificar prácticas eficaces, eficientes y en algunos casos innovadoras, para que los mismos programas de capacitación de las AATT puedan llevarse a cabo exitosamente desde el punto de vista no sólo de contenidos sino también de las herramientas que faciliten la educación. Por ello, tomaremos como base las conclusiones del Seminario sobre "**Aspectos Claves para el Éxito de la Capacitación Virtual: herramientas informáticas, contenidos, tutores y administración**", EVENTO organizado por el CIAT en mayo de 2007. El mismo reunió una importante representación de funcionarios de países miembros con mayor o menor grado de experiencia en los temas abordados. Como resultado se determinaron, los principales aspectos a tener en cuenta para la implementación, mejoramiento y en fin, el éxito de la capacitación virtual como herramienta estratégica en la ejecución de un plan de capacitación institucional.

Más importante que los análisis y resultados que se presenten en este documento, debo tomar un minuto o quizás dos, tiempo será siempre insuficiente, para recordar, agradecer y no dejar en el olvido ingrato a un amigo que seguramente hoy estaría presente en esta Asamblea General. Me refiero al profesor Hugo González Cano, a quien el CIAT y particularmente Yo, le debemos, no sólo su generosa disposición a colaborar con cualquier iniciativa del Centro, lo cual hizo hasta el último momento como Coordinador de nuestro curso Especializado en Política y Técnica Tributaria, sino a quien nos brindó su amistad, el buen humor y caballerosidad manifiestas, y a quien inclusive me perdonó haberlo llamado en público Rey del merengue y la milonga, no porque no fuera cierto sino por su modestia a toda prueba.

I. LA GESTIÓN DE LOS RRHH: LA CAPACITACIÓN Y LA ESTRATEGIA E-LEARNING DEL CIAT

i. La Relevancia de la Gestión de los RRHH

La importancia de los RRHH en la administración tributaria ha sido ampliamente resaltada por el CIAT, no sólo a través de diferentes ponencias que se han elaborado y presentado en el marco de Asambleas Generales y Conferencias Técnicas, sino también a través de manuales y modelos que han sido desarrollados y puestos a disposición de las AATT para asistirlos en su gestión.

Prueba reciente de ello es, entre otros, el Manual del CIAT para la Gestión de los RRHH, el cual será puesto a disposición de los países miembros en el mes de octubre de este año. El mismo recoge los asuntos más importantes relacionados con la gestión del desempeño, del reclutamiento, de la selección, de la capacitación, de la carrera administrativa y de la promoción de la ética, entre otros.

Es por ello necesario, reiterar el importante rol del personal de cualquier administración tributaria y la necesidad de fortalecer ese capital humano para a su vez fortalecer y consolidar la administración misma. En ese sentido, cabe retomar aquí la cita del Secretario Ejecutivo del CIAT, Dr. Claudino Pita:

"...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 suma²."

Ahora bien, si los recursos humanos constituyen el multiplicador dentro de ese trípode de éxito de la administración tributaria, la capacitación, como lo he mencionado en anteriores ocasiones, es el factor que potencia a la "n" los recursos humanos en la administración tributaria.

Expresado en una fórmula matemática tendríamos entonces:

$$\text{Éxito AT} = \text{Información} + \text{Tecnología} \times \text{RRHH} \times \text{Capacitación} = (\text{RRHH } n)$$

² Pita, Claudino en Informe del Relator General, XXXVIII Asamblea General del CIAT, Cochabamba, Bolivia, 2004; IEF; p 260.

En este documento se analizará la combinación de dos factores que aplicados a la gestión de los RRHH pueden hacer variar los resultados en términos positivos para la administración tributaria. Estos son: la **Tecnología** y la **Capacitación** o mejor dicho, la Tecnología aplicada a la Capacitación entendiendo que cualquier herramienta, sea tecnológica o no, debe estar al servicio de la administración, y no a la inversa.

ii. La Estrategia E-learning del CIAT

Al igual que cualquier área de la administración tributaria, la gestión de los RRHH y dentro de ella la capacitación se beneficia de las ventajas que la tecnología puede brindar en términos de eficacia.

En los últimos años, podríamos decir la última década, las alternativas de solución a través del e-learning han adquirido mayor preponderancia dentro de cualquier organización y son vistas como herramientas efectivas para lograr soluciones concretas a un costo relativamente bajo.

Dentro de la Estrategia de capacitación del CIAT, el "e-learning" ha seguido los pasos, y ha sido sometido a los análisis y las consideraciones que cualquier administración tributaria realizaría antes de implementar esta alternativa como instrumento útil en la consecución de sus objetivos.

El primer análisis para definir la Estrategia o el punto de partida tiene que ser lo señalado en el plan estratégico de la organización. En el caso del CIAT, la base del programa de capacitación la constituyen las Directrices Estratégicas contenidas en el Plan Estratégico 2007-2010 y en particular aquella relacionada con la capacitación a los países miembros, a saber:

Dirección Estratégica N° 3:

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, y prevé su desarrollo a través de tres Iniciativas Estratégicas³.

³ **Iniciativa Estratégica N° 3 A**

Apoyo a la creación y desarrollo de centros de capacitación en los países miembros.

Iniciativa Estratégica N° 3 B

Promoción de la oferta de programas de capacitación en legislación y administración tributaria.

Iniciativa Estratégica N° 3 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.

Del Plan Estratégico, considerando no sólo la **Dirección Estratégica No 3** sino también otras que la complementan, surgen entonces los desafíos y tareas que el Centro debe asumir para cumplir con el objetivo estratégico y aspectos claves del mismo que podemos resumir así:

Objetivo Estratégico:

Promover y facilitar la transferencia de conocimientos hacia y entre las AATT de los países miembros, como aspecto clave para el fortalecimiento de las mismas con el fin de generar una cultura tributaria;

En cuanto a los aspectos claves para cumplir con dicho objetivo estratégico, los podemos resumir en el siguiente cuadro.



Particularmente la Iniciativa **Estratégica IA**: Promover y ejecutar actividades de capacitación y profesionalización en legislación y administración tributaria, en la que también se contemplan aspectos claves como: Oferta de Programas multilingüe de capacitación en legislación y administración tributaria, era la más compleja para el CIAT. Si bien se venían desarrollando actividades presenciales que contaban y cuentan con el apoyo de los países miembros y otros organismos internacionales, el campo de acción es limitado y las mismas se orientan más a tratar temas específicos o muy puntuales.

Ante las limitantes que planteaba el esquema de los seminarios o actividades presenciales en cuanto a cobertura y temática, era necesario considerar otras opciones para vencer las barreras impuestas por la modalidad en práctica, no negando todos los aspectos positivos que se puedan destacar de la misma. Ello sin abandonar la modalidad presencial que continúa utilizándose según los temas y el público al cual está orientada.

TEMA 3.2 (CIAT)

En cuanto a cobertura, salvo actividades de muy corta duración, la modalidad presencial limita el número de participantes no sólo para asegurar la eficacia de la metodología sino también, y más en el caso de los países miembros del CIAT, por el alto costo de movilización de participantes y realización de las mismas, en términos de la logística que éstas demandan. Así mismo, en el caso del Centro, el número potencial de participantes es muy amplio, por lo que fue necesario adoptar estrategias novedosas para cumplir con la demanda.

En lo que respecta a la temática, se concluyó, según la experiencia resultante del proyecto de **Fortalecimiento de Centros de Capacitación BID/CIAT/AEAT/IEF/SAT**⁴, que muchos de los funcionarios, especialmente de América Latina y el Caribe, no contaban, bien por carencias en los mismos planes nacionales de formación profesional o bien por omisión en el mismo plan de capacitación organizacional, con los conocimientos fundamentales o estratégicos en temas tributarios: política y técnica tributaria, derecho tributario, administración tributaria y tributación internacional, los cuales, no debían ser vistos como un valor agregado o suntuario, sino como base principal para desarrollar plenamente sus tareas y mejorar la gestión de la misma administración tributaria.

Adicionalmente al factor temático, se requería un tiempo considerable para impartir los conocimientos fundamentales del plan de capacitación. El mismo fácilmente podría equivaler a un programa de posgrado, cuya ejecución de antemano suponía altos costos si se impartiera únicamente bajo modalidad presencial.

Estas condiciones, cobertura y temática fundamental tributaria, además de la duración de los programas constituyen algunos de los principales factores que dan origen al re- direccionamiento y fortalecimiento de la estrategia de capacitación del CIAT a partir del año 2005, los cuales se analizarán en forma detallada en el punto II de este documento.

Las razones o argumentos que llevaron al CIAT a optar por el e-learning como una herramienta válida para ejecutar su programa de capacitación, pueden resumirse en lo expuesto por Pierre Lafamme⁵, funcionario de la Administración Tributaria canadiense cuando comentaba sobre los orígenes del e-learning en su organización:

⁴ *El Proyecto de Fortalecimiento de Centros de Capacitación*

⁵ *Presentación realizada durante el SEMINARIO - TALLER SOBRE ASPECTOS CLAVES PARA EL ÉXITO DE LA CAPACITACIÓN VIRTUAL: HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS, CONTENIDOS, TUTORES Y ADMINISTRACIÓN, CIUDAD DE PANAMÁ, JUNIO 10 AL 12 DE 2007.*

¿Qué es lo que impulsa el aprendizaje en línea?

Desde el punto de vista de la organización:

- Facilidad y rapidez en la actualización de conocimientos
- Capacitación oportuna
- Búsqueda de soluciones rentables para llegar al personal disperso- mayor cobertura y alcance
- Necesidad de encontrar nuevos modelos de aprendizaje
- Mayor eficacia
- Reducción del tiempo de aprendizaje
- Coherencia y consistencia en los contenidos impartidos
- Conocimientos compartidos
- Menores costos

Desde el punto de vista tecnológico:

- Acceso al Internet en el trabajo y en el hogar
- Los estándares facilitan la compatibilidad y manejabilidad
- Aumento del ancho de banda permite contenido interactivo rico en multimedia
- Productos y servicios en línea de alta calidad

Sin embargo como bien lo expresa Pierre, no todos son aspectos positivos, por lo que también se deben valorar las desventajas al decidir la implementación de la modalidad, las cuales resume así:

- Inversión inicial más significativa
- Límites en el acceso
- Limitación de la infraestructura tecnológica de la cual la administración pueda disponer.
- Alfabetización técnica y gestión del cambio, en lo cual influyen aspectos como la edad y la cultura tecnológica.
- Interacción social y cultural reducida. El estudiante puede sentir abandono o soledad en su proceso formativo.
- Falta de aplicabilidad para todos los temas de estudio. En aquellos temas en que se considere que la presencia del estudiante es elemento primario en el aprendizaje, no es recomendable que se traten a través de esta modalidad.

II. FACTORES CLAVES A CONSIDERAR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD

Con base en las conclusiones del Seminario realizado por el CIAT en junio de 2007 y en la experiencia del propio Centro, podríamos resumir y agrupar los aspectos más relevantes para implementar el e-learning en cualquier organización, incluyendo el uso de plataformas tecnológicas, de la siguiente manera:

i. Diseñando la Estrategia

a. Fase de Análisis: en ella se deben contemplar los aspectos cruciales que incidirán en la toma de decisiones para optar o no por la implementación de esta modalidad de capacitación. Comprende entre otros, los siguientes temas:

- Diagnóstico de la situación actual del plan de capacitación y su ejecución. Responde entre otras, a las siguientes preguntas:
 - ¿Cuál es la situación actual de la administración tributaria en lo que respecta al programa de capacitación?
 - ¿Cuál es la perspectiva futura de la administración tributaria en lo que respecta al programa de capacitación?
 - ¿Cuáles son las necesidades de capacitación en la administración, qué áreas y qué temas son los de mayor demanda?
 - ¿Cuál es el costo del plan operativo de capacitación en desarrollo, Cuál es el retorno de su inversión⁶ (si es posible establecerlo)?
 - ¿Cuál es la cobertura a nivel de funcionarios beneficiados y temas cubiertos?
 - ¿Cuántos y qué perfil tiene el cuerpo de docentes con que cuenta la administración tributaria?

- Razones que justifican o no la implementación del e-learning y el uso de una plataforma tecnológica en una administración tributaria en donde se consideren por ejemplo, a través de un análisis FODA, los siguientes aspectos:
 - Alineación de la estrategia de implementación con el plan estratégico de la organización.
 - Determinación de cuál es el valor estratégico del e-learning para la administración tributaria

⁶ *El retorno de la inversión en la capacitación es una medición compleja de realizar y cuyos resultados no son exactos. Existen metodologías que en organizaciones del sector privado en mayor medida, y en algunas de carácter público se han implementado para determinar la relación costo beneficio entre lo invertido y lo obtenido.*

- Establecimiento de Ventajas del proyecto de e-learning: a nivel económico en el corto, mediano y largo plazo. (Adquisición de hardware, software, capacitación de personal, etc.).
- Sostenibilidad del proyecto a mediano y largo plazo.
- Nivel de democratización del conocimiento esperado y actualización del capital humano.
- Reducción de tiempos estimados con el uso de la modalidad.
- Disponibilidad de recursos tecnológicos
- Análisis de riesgos: posibles desventajas o riesgos si se implementa la modalidad: costo, falta de recursos tecnológicos, dificultad en reclutar o contratar el capital humano que asuma el rol de tutor y asesor pedagógico para la adaptación de contenidos, limitantes en la capacidad operativa; resistencia al cambio por parte de los funcionarios.
- Disponibilidad de materiales técnicos que sirvan de base para el diseño de los cursos.
- Capacidad operativa para la administración y acompañamiento de los cursos e-learning.
- Respaldo de la Alta Gerencia de la organización
- Combinación de la capacitación virtual y la presencial (blend training)

b. Fase de Implementación

- Elaboración de una propuesta de Estrategia de Implementación del e-learning, que contemple:
 - El apoyo de la Alta Gerencia.
 - Alineación con las metas estratégicas de la administración y con las de cada una de sus áreas: TIC, RRHH, Recaudación, Fiscalización, etc.
 - Concepción del e-learning como un plan/programa continuo, y como una oferta más, dentro de las opciones educativas de la administración tributaria. El e-learning es una herramienta que complementa las modalidades de capacitación vigentes, no necesariamente debe sustituirlas.
 - Planteamiento del alcance del proyecto a través del establecimiento de fases de logros, estableciendo el cumplimiento de objetivos parciales o de avance.
- Establecimiento de un plan operativo o táctico para la implementación del proyecto e-learning.
 - Definición de los objetivos tácticos del e-learning y su alineación con el plan estratégico de capacitación y de la organización
 - Establecimiento de las actividades a desarrollar para lograr los objetivos del plan operativo.

TEMA 3.2 (CIAT)

- Fijación de los indicadores de cada objetivo a partir de las actividades y establecimiento del método de retroalimentación del Proyecto.
 - Planteamiento de las tácticas de sensibilización enfocadas a aminorar el impacto de la resistencia al cambio (transformación de paradigmas), a partir del análisis de riesgos.
 - Planteamiento de las tácticas para evitar o aminorar el impacto de los obstáculos o riesgos (desventajas) claves. Establecimiento de premisas de contingencias.
- Elaborar el presupuesto del proyecto de e-learning.
- Debe estar alineado con el plan operativo y estratégico.
 - Debe alinearse con los aliados estratégicos del proyecto, como el área de TI.
- Organización de los recursos a utilizar para el proyecto:
- Capital humano,
 - Áreas involucradas
 - Área responsable
 - Asignación de fondos conforme al plan operativo y presupuesto
 - Recursos tecnológicos requeridos
 - Otros recursos: materiales y equipos

ii. La Plataforma Informática

La oferta actual de herramientas tecnológicas al servicio del e-learning es amplia y muy variada. Inclusive, a diferencia de lo que ocurría años atrás cuando recién iniciaba la modalidad, el software "open source" o de fuente libre constituye una interesante y excelente alternativa para cualquier organización. Lógicamente esta opción conlleva el desarrollo de módulos o complementos que cada organización debe asumir si desea modificar las funcionalidades originales del programa.

El CIAT ha experimentado con el e-learning mediante el uso de software bajo la modalidad de licencia y el de fuente libre (Moodle) que es el que actualmente utiliza.

Para determinar el software a adquirir o utilizar, en el Seminario del CIAT realizado en ciudad de Panamá se desarrolló una especie de lista de control, para identificar los temas más relevantes a tener en cuenta en un primer análisis de esta alternativa de capacitación. Asimismo, para decidir sobre la plataforma a adoptar, el CIAT analizó y cotizó algunas de las opciones disponibles en el mercado, realizando un comparativo no sólo a nivel de precios sino también de funcionalidades disponibles y soporte ofrecido.

Indudablemente, esta lista no se puede limitar a los aspectos aquí señalados, pues cada administración tributaria debe analizar, desde su propia óptica y circunstancias, cuáles deben ser los temas a considerar y cuál su prioridad.

Por ello iniciamos esta lista con una primera consideración:

- Para la selección de una plataforma informática:
 - No existen recetas preestablecidas
 - La decisión dependerá de aspectos objetivos, subjetivos y coyunturales
 - Lo que fue bueno para una administración, no necesariamente será bueno para otras.
 - Es importante realizar un benchmarking de lecciones aprendidas en AATT donde se ha implementado la modalidad e-learning.
 - Las opciones a considerar serán menos o más complejas dependiendo del grado de herramientas de comunicación requeridas. Es decir, si se piensa en la inclusión de videos, video conferencias, simuladores, etc.
 - El "e-learning" no excluye la capacitación presencial, se pueden combinar las actividades de manera que se complementen. Por ejemplo, las evaluaciones o sustentaciones de trabajos se deben realizar en forma presencial.

Dentro de los aspectos subjetivos a considerar cabe resaltar:

- **Requerimientos Funcionales:** análisis de las opciones que ofrecen las diferentes alternativas tecnológicas que permitan:
 - La fácil y efectiva administración de los cursos
 - El desarrollo de contenidos técnicos a través de tutoriales o evaluar la alternativa del outsourcing.
 - El seguimiento y acompañamiento de los cursos, tutores y alumnos
 - La evaluación de alumnos, de tutores y de los cursos como tales, incluyendo la misma herramienta tecnológica.
 - La posibilidad de obtener y exportar a otros formatos de archivos, reportes periódicos y finales sobre el desarrollo del curso y la evaluación de éstos.
- **Requisitos Técnicos:**
 - Requerimientos técnicos mínimos exigidos por cada software contemplado como alternativa.
 - Análisis de la infraestructura con la que cuenta la administración tributaria a nivel informático tanto en lo que se refiere a hardware como lo relacionado con el software.

- Recursos humanos especializados en informática disponibles para apoyar el proyecto.
 - Hospedaje: cuál será la decisión en cuanto al repositorio de los cursos: ¿contratar un servidor externo o será un servidor de la administración tributaria? Este tema incide directamente en la administración del software como tal, ya que implica la designación de responsable (s) para las actualizaciones de las diferentes versiones del programa, las copias de seguridad de la información, el soporte técnico, etc.
 - Relación costo beneficio entre la inversión a realizar y los beneficios a obtener, conforme a las alternativas analizadas.
- **Ponderación de Funcionalidades:** Se recomienda establecer, dentro de las funcionalidades de las diferentes opciones, cuáles son las de mayor interés para la administración conforme a las prioridades y estrategias definidas.

Un punto fundamental es saber si la organización puede y decide tercerizar la administración de los cursos, incluyendo el hospedaje ("hosting") de los mismos y el diseño de los materiales auto formativos, encargándose sólo del seguimiento técnico a nivel de tutores y la supervisión general de los cursos.

Decimos "puede", porque el costo de este servicio podría ser alto en razón al número potencial de alumnos que recibirían los cursos. Así pues, en la mayoría de los casos, esta es la base que las compañías prestadoras de estos servicios toman como referencia para calcular el costo de los mismos.

- **Comparación de Soluciones:** un análisis comparado de las diferentes opciones disponibles, incluyendo los aspectos técnicos, funcionales y financieros, acorde con el plan estratégico diseñado anteriormente, el cual, como se dijo debe contemplar también un plan presupuestario.
- **Elección de LMS:** La mejor solución será aquella que más se ajuste a la estrategia definida por la administración conforme a sus necesidades, realidades y disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

iii. El Tutor

Es el encargado de llevar a cabo las sesiones de orientación sobre los contenidos técnicos. Su participación es esencial dentro de la implementación del e-learning pues tiene la responsabilidad de servir como puente entre el mundo virtual y el mundo real a través del soporte que brinda a los estudiantes con relación a los

temas técnicos abordados. **Es el guía, motivador y líder del proceso de aprendizaje e-learning.** Es también, para la organización, una fuente de retroalimentación invaluable.

Para la Secretaría Ejecutiva el tutor es facilitador y representante de la organización ante las instituciones y personas que participan en los cursos, los cuales son en su gran mayoría, funcionarios de las AATT de los países miembros.

También cada curso es una forma de dar a conocer a los funcionarios participantes, los servicios que brinda la 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.

En relación a la lista de chequeo sobre aspectos claves a considerar en relación con los tutores, se podrían determinar los siguientes:

- Debe ser un experto en el tema o temas que trata el curso
- Debe actualizar sus conocimientos en forma constante
- Debe tener conocimientos pedagógicos
- Debe conocer el manejo de la plataforma y principalmente las funcionalidades relacionadas con su trabajo: evaluación de pruebas, foros, chats, etc.
- Debe tener claras las condiciones de desarrollo académico del curso a administrar.
- Debe tener la posibilidad de combinar su rol de tutor con otras actividades a fin de evitar un desgaste excesivo como producto de su actividad tutorial.

iv. El Tutor Material Pedagógico

Los materiales técnicos son un elemento fundamental en el aprendizaje pues con base en ellos se desenvuelven profesor y alumno.

En el caso de los cursos del CIAT, el material ha sido desarrollado en forma de lecciones por expertos en la materia.

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, el CIAT ha trabajado en diseñar excelentes contenidos técnicos los cuales se actualizan y mejoran gracias a la revisión periódica de contenidos por expertos en el tema y a la retroalimentación dada por tutores y alumnos. Sin embargo se debe mejorar la presentación y edición de los mismos para lo cual recientemente se adquirió un software que permitirá mejorar la interactividad y presentación de los cursos.

Otro aspecto importante a considerar es la participación de los asesores pedagógicos, encargados de darle la estructura adecuada al curso para convertirlo en material apto para la educación autoaprendizaje. Estos asesores son apoyo importante para la capacitación y acompañamiento a los tutores del curso, brindándoles soporte y orientación en el desarrollo de sus tareas pedagógicas.

El grado de intervención de los asesores pedagógicos dependerá de la temática del curso pues ella es la que determina el diseño requerido, considerando el público al que está dirigido. Algunas AATT cuentan con su propio equipo de asesores pedagógicos y diseñadores de cursos.

No es este el caso del CIAT por las limitaciones en la planta de personal, el costo que ello conlleva y el nivel de diseño que se le da a los cursos. En este sentido es importante considerar, tal y como se mencionó en el diseño de la estrategia de implantación de esta modalidad, cual es la perspectiva futura, la necesidad y el alcance que va a tener el e-learning en la organización de manera que justifique la disposición de un equipo de recursos humanos interdisciplinario y amplio. Es decir la sostenibilidad y continuidad del proyecto como tal.

Un proyecto de e-learning que inicie generando grandes expectativas y el cual posteriormente no sea posible continuar por restricciones presupuestarias de la organización o el cambio de prioridades, crea mayor desilusión e incredulidad en el recurso humano y lo predispone negativamente a aceptar otros proyectos similares en el futuro.

Algunos de los aspectos más relevantes a considerar en relación con los materiales técnicos, en la lista de chequeo, son:

- Condiciones o antecedentes: El plan de cursos a desarrollar debe estar basado en el diagnóstico de necesidades de capacitación.
- Desarrollo del plan del curso, definiendo:
 - Objetivos de aprendizaje del curso
 - Grupo objetivo: como aprende más fácil y por ende como presentar el contenido
 - Duración
 - Condiciones para la realización
- Establecimiento del equilibrio entre el ideal pedagógico y lo que técnicamente es posible hacer. No partir de diseños complejos o costosos
 - Diseñar el curso considerando una estructura versátil para la actualización de contenidos
 - Definir la metodología y los instrumentos a utilizar
 - Definir las herramientas síncronas o asíncronas a utilizar

- Desarrollo de contenidos acorde con la responsabilidad que tienen: el asesor didáctico, el experto técnico autor de los contenidos, el diseñador gráfico y el personal informático requeridos)
- Realización de un plan de las actividades que comprende el curso: cronograma de ejecución, desarrollo de lecciones, pruebas intermedias, pruebas finales, material complementario, etc.
- Elaboración de una prueba piloto del curso, con el fin de:
 - Obtención de una validación de los contenidos y del diseño pedagógico e informático
 - Retroalimentación sobre todos los aspectos relacionados con el curso
- Implementación y ejecución
- Evaluación y monitoreo
- Retroalimentación que determine las necesidades de ajustes en el diseño y en los contenidos.

v. Alumno

El CIAT ha tratado al máximo de ir perfeccionando la información que recibe el alumno a fin de que éste tenga claro todo el procedimiento desde la inscripción en el curso hasta su culminación. (Guías para el alumno).

La familiarización de las personas con el uso de la plataforma, contribuye significativamente al aprovechamiento del tiempo y del curso y por ende a su éxito.

III. RESULTADOS OBTENIDOS HASTA EL MOMENTO. CUÁLES HAN SIDO LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE SE HAN PRESENTADO Y ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS Y DESARROLLADAS PARA SUPERARLOS

i. La Evaluación de la Capacitación

En capacitación a nivel mundial, se aplican diferentes modelos de evaluación, sin que hasta el momento se pueda decir que uno es mejor o más completo que otro, pues el objetivo final que es medir el impacto de la capacitación en la organización y determinar cuál es el retorno de lo invertido en programas de formación, es altamente complejo y costoso.

El modelo que más se utiliza es el diseñado por Donald Kirkpatrick por ser considerado el modelo pionero de evaluación. Desde su surgimiento en 1959, se ha distinguido por sus características de simplicidad, flexibilidad y cobertura. Consta de cuatro niveles, dispuestos en una jerarquía de tal modo que, la evaluación comienza siempre por el nivel I y termina en el nivel IV y cada nivel sirve de base para construir los siguientes.

Estos niveles son:

- Nivel I: Evaluar la Reacción.
- Nivel II: Evaluar el Aprendizaje.
- Nivel III: Evaluar el Comportamiento.
- Nivel IV: Evaluar los Resultados.

Posteriormente, en 1997, Jack Phillips, con base en el Modelo Kirkpatrick, desarrolló el Nivel IV "Evaluar Resultados", estableciendo una serie de fases que dan lugar al establecimiento de un Nivel V denominado: ROI (Retorno de la inversión). Estas fases pueden resumirse así:

- Recopilación de datos.
- Aislamiento de los efectos de la formación.
- Conversión a valores monetarios.
- Clasificación de beneficios: monetarios y no monetarios
- Cálculo del Retorno de Inversión (ROI)

En este documento no se profundizará en los modelos pues no se busca determinar cual es mejor que otro y como se aplican, sino simplemente se propone que sirvan de referencia para determinar lo que se ha hecho hasta el momento en la materia y que faltaría por hacer.

El CIAT y, en general, todas las AATT, evalúan los niveles I y II de los modelos antes mencionados. Es decir, siempre se evalúa la reacción del estudiante en relación con los aspectos logísticos, técnicos y tecnológicos de los cursos. (Nivel de satisfacción del alumno con relación al apoyo administrativo, la calidad de los materiales o contenidos, el acompañamiento o tutorías y las facilidades de la plataforma para el desarrollo del curso conforme a la estructura que se le ha dado al mismo).

En relación al Nivel II, la evaluación del aprendizaje, ésta se hace a través de pruebas, trabajos escritos, participación en foros, entre otros, donde se mide el nivel de conocimientos adquiridos por el estudiante y se determina si el mismo aprobó o no el curso.

Estos dos niveles se aplican en forma permanente y constante y proveen retroalimentación a la administración para mejorar aspectos puntuales de sus propios procesos.

Ahora bien, los Niveles III, IV y V, este último adicionado por Phillips, son aplicados por algunas AATT pero no por el CIAT.

Realizar una evaluación para establecer cómo incide la capacitación recibida en el mejor comportamiento y mayores habilidades adquiridas por el funcionario en su trabajo, es decir, cómo la capacitación contribuyó a la aplicación de nuevos conocimientos para mejorar el desarrollo del trabajo del funcionario; (Nivel III Evaluación del comportamiento), ó establecer el alcance de mayores y mejores resultados de un área y de una administración como fruto de la capacitación de sus funcionarios (Nivel IV evaluación por resultados), ó finalmente cuál es el retorno obtenido de la inversión en capacitación (Nivel V evaluación ROI), requiere de grandes esfuerzos de las áreas de recursos humanos, considerable inversión financiera y compromiso de la organización a nivel de gerencia media y alta.

Especialmente para los niveles III, IV y V, se requiere, entre otros aspectos claves, crear grupos de seguimiento del trabajo que realizan los funcionarios capacitados, el diseño y aplicación de encuestas, la realización de entrevistas, el seguimiento por los jefes inmediatos del trabajo de sus subalternos y el apoyo de la alta gerencia al proceso. De ese modo se podrá medir el impacto que la capacitación tiene en los resultados de la organización, a nivel de incremento de la eficiencia y del retorno sobre la inversión realizada.

Son procesos que exigen tiempo, dedicación, continuidad y personal especializado para garantizar resultados confiables y objetivos. Estas son algunas de las principales razones por las que estos tipos de evaluación no son permanentes ni generalizados sino más bien esporádicos y focalizados.

En el CIAT, existe un factor que hace más compleja la aplicación de los niveles de evaluación antes mencionados. Este es la procedencia de los estudiantes, pues estos provienen de diversas AATT y por ende, la dificultad en dar seguimiento al trabajo de los mismos. Estos tres aspectos sólo pueden ser medidos por las mismas AATT, diferenciando entre funcionarios que han recibido cursos impartidos por el CIAT y otros funcionarios.

ii Los Resultados del CIAT

Hecha la aclaración en el punto anterior sobre las evaluaciones realizadas por el Centro, los resultados obtenidos desde el inicio (cuadros 1a y cuadro 1b) del programa hasta el momento, considerando los 3,332 alumnos capacitados (ver cuadro 2), son los siguientes:

Cuadro 1 a

Periodo	2004-2005			2005-2006		2006-2007		2007-2008		
	Diplomado 1ed	Diplomado 2ed	Diplomado 3ed	Diplomado 4ed	Diplomado 5ed	Diplomado 6ed AB	Diplomado 6ed C	CT Ed Esp 2007	CEPT 2ed	CIOF 1ed
No. de participantes	51,67	47,00	44,00	53,33	57,00	45,00	20,33	228,25	207,00	28,00
No. de Aprobados	48,33	45,00	37,67	41,33	53,00	30,75	16,33	196,25	148,00	20,00
No. de No aprobados	2,00	0,00	2,33	4,00	2,00	7,75	2,33	11,50	18,00	3,00
No. de Retirados	1,33	6,00	4,00	8,00	2,00	6,50	2,00	20,50	20,00	5,00
No. de reingresados (en ciclo)	-	-	3,00	4,33	4,00	-	-	-	-	-
Calificación promedio (aprobados)	90,43%	92,63%	87,07%	89,81%	89,25%	88,56%	89,34%	89,26%	88,33%	91,80%
Evaluación de los módulos										
Funcionamiento del CV	-	-	4,69	4,73	4,50	4,53	4,22	4,57	4,47	4,88
Material de apoyo al participante	-	-	4,57	4,59	4,52	4,40	4,27	4,48	4,48	4,88
Material técnico	-	-	4,55	4,36	4,41	4,09	4,25	4,37	4,36	4,71
Soporte administrativo e informático	-	-	4,24	4,50	4,35	3,72	3,51	4,38	4,49	4,94
Soporte académico	-	-	3,96	4,23	4,15	3,60	3,92	4,59	4,59	4,76
Otros										

Cuadro 1 b

Periodo	2008-2009							
	CT Ed Esp 2008 (Español)	CT Ed Esp 2008 (Aux)	CT Ed Esp 2008 (Inglés)	CEPTT 3ed	CIOF 2ed	CIOF 3ed	CPT 1Ed	CEAT 1ed
DETALLES PROMEDIADOS								
No. de participantes	230,33	18,67	28,50	69,00	51,00	23,00	101,00	230,00
No. de Aprobados	182,67	13,67	22,50	27,00	49,00	18,00	72,50	149,00
No. de No aprobados	32,33	2,33	1,00	11,00	-	5,00	9,00	24,00
No. de Retirados	8,67	2,33	3,25	7,00	2,00	-	10,00	20,00
No. de reingresados (en ciclo)	-	-	-	-	-	-	-	-
Calificación promedio (aprobados)	89,39%	88,20%	92,47%	84,45%	91,02%	89,21%	89,61%	89,68%
Evaluación de los módulos								
Funcionamiento del CV	4,24	4,51	4,38	-	4,40	4,29	4,51	4,50
Material de apoyo al participante	4,28	4,47	4,27	-	4,41	4,27	4,51	4,37
Material técnico	4,30	4,47	3,98	-	4,27	4,37	4,36	4,28
Soporte administrativo e informático	4,23	4,53	3,23	-	4,47	4,05	4,29	4,56
Soporte académico	4,44	4,33	4,11	-	4,55	4,47	4,59	4,55
Otros								

Cuadro 2

Países de los Participantes	Alumnos 2005-2006	Alumnos 2006-2007	Alumnos 2007-2008	Alumnos 2008-2009	Totales por país
Argentina	85	12	48	34	179
Barbados	0	0	0	20	20
Bolivia	19	0	185	126	330
Brasil	1	0	37	22	60
Chile	16	1	91	66	174
Colombia	17	166	75	157	415
Costa Rica	0	0	201	80	281
Ecuador	110	3	177	179	469
EEUU*	1	0	0	0	1
El Salvador	0	0	64	0	64
Guatemala	11	0	65	13	89
Homduras	0	0	41	0	41
Jamaica	0	0	7	6	13
Kenia	0	0	25	17	42
México	7	0	84	53	144
Nicaragua	14	0	79	15	108
Panamá	1	0	4	8	13
Paraguay	0	0	73	23	96
Perú	113	40	193	194	540
Portugal	0	0	0	1	1
República Dominicana	11	0	3	18	32
Trinidad y Tobago	0	0	0	76	76
Uruguay	14	2	14	18	48
Venezuela	12	1	17	39	69
BID	1	0	0	0	1
CIAT	0	16	5	5	26
TOTAL	433	241	1488	1170	3332

Un rápido análisis de los resultados que aparecen en los cuadros permite establecer las siguientes conclusiones conforme los seis aspectos evaluados:

Funcionamiento del Campus Virtual
Material de apoyo al participante
Material técnico
Soporte administrativo e informático
Soporte académico: tutores
Otros

- El porcentaje de abandono de los cursos es muy bajo si se tiene en cuenta que uno de los riesgos de la educación a distancia, en general, es la alta deserción o abandono. En los cursos del CIAT en el promedio no llega al 5%.

TEMA 3.2 (CIAT)

- El porcentaje de aprobación es muy aceptable pues llega al 90% considerando que la carga y exigencia académica son altas.
- La evaluación del curso en sus 6 aspectos es alta, un promedio de 4,6 sobre 5,00.
- Uno de los aspectos mejor calificados es el soporte académico brindado por los tutores o facilitadores.

En el anterior cuadro se puede ver en forma discriminada por países, cual ha sido la participación de los funcionarios en las actividades de capacitación virtual programadas por el Centro. Se destaca la amplia participación de funcionarios de la SUNAT de Perú (540), SRI de Ecuador (469), DIAN de Colombia (415), SIN de Bolivia (330), DGI de Costa Rica (281) y AFIP de Argentina (179).

iii. Los Obstáculos

El recurso humano con que cuenta el Centro para ejecutar el programa virtual es reducido aunque su disposición y compromiso para cumplir con cada tarea han hecho posible los buenos resultados obtenidos hasta el momento.

Dentro las limitaciones u obstáculos que podrían enumerarse, caben destacarse la falta de personal especializado en el tema de "e-learning", y la falta de apoyo informático oportuno para desarrollar, actualizar y complementar la plataforma moddle.

La falta de especialización se refleja específicamente en el tema de conversión del material a textos con mayor contenido pedagógico. Una de las opciones para superar este inconveniente es realizar alianzas estratégicas con AATT que disponen de esos recursos.

En lo que concierne al desarrollo de algunas funciones de Moodle necesarias para administrar los cursos y mejorar el ambiente del alumno, el área de capacitación ha asumido el entrenamiento de su personal para que ellos sean los encargados, con el apoyo del área de informática, de llevar a cabo los ajustes y desarrollos en un futuro próximo.

IV. TENDENCIAS Y TEMAS FUTUROS A CONSIDERAR

El e-learning seguramente pasará a ser una alternativa prioritaria para las AATT no sólo porque ha demostrado ser eficiente y eficaz sino porque en tiempos de recesión económica la búsqueda de opciones diferentes que permitan cumplir con las metas institucionales a un bajo costo, es una necesidad de las organizaciones antes que una alternativa.

El grado de crecimiento o ampliación de cualquier programa de e-learning utilizando plataformas tecnológicas, debe ser determinado por cada organización conforme a sus necesidades y prioridades. Seguramente la decisión de algunas AATT será trasladar al e-learning algunos cursos que vienen impartándose en forma presencial, si la temática y condiciones administrativas y técnicas lo permiten.

Las AATT que no cuentan con capacitación bajo modalidad e-learning pueden plantearse su utilización como un medio efectivo de seguir desarrollando su programa de capacitación y evitar así el impacto de los recortes presupuestales. En este caso la recomendación es ser cauteloso y diseñar la estrategia de implantación de la modalidad en forma gradual, permitiendo un óptimo ajuste a este sistema del recurso humano, tanto a nivel de estudiantes, tutores y administradores.

La combinación del "e-learning" y las actividades presenciales parece ser la mejor opción para las organizaciones ya que permite el contacto entre alumnos y entre alumnos y tutores y ofrece mayor seguridad y garantía en procesos claves como la evaluación de conocimientos y la medición de resultados concretos.

Las alianzas estratégicas con organizaciones educativas locales, especialmente de carácter gubernamental, pueden ahorrar tiempo y dinero en la implementación o mejoramiento del programa "e-learning" de la organización. En el caso del CIAT, el programa de **Maestría en Administración Tributaria y Hacienda Pública**, desarrollado a través del Instituto de Estudios Fiscales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico-CEDDET y la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España-UNED, ha demostrado ser clave para llevar a cabo de manera exitosa a través de 6 ediciones, un programa de posgrado para los funcionarios de las AATT de Iberoamérica.

Como parte de esas alianzas estratégicas, el CIAT con la cooperación de la administración tributaria brasilera y la escuela de administración hacendaria de Brasil, ampliará su programa de cursos a funcionarios de habla portuguesa.

Igualmente, dentro de los próximos pasos está la descentralización de los cursos y la asistencia técnica para el desarrollo de módulos nacionales en los temas fundamentales enunciados: Política y técnica tributaria, derecho tributario, administración tributaria y tributación internacional.

V. CONCLUSIONES

- La gestión de los RRHH y dentro de ella la capacitación se beneficia de las ventajas que la tecnología puede brindar en términos de eficacia; sin embargo para implementar cualquier estrategia de "e-learning" el punto de partida debe ser el plan estratégico de la organización.
- Contar con el apoyo constante de la alta gerencia para implementar la estrategia del "e-learning" es fundamental en el éxito del proyecto.
- La estrategia de implementación debe considerar las necesidades de capacitación de la institución y los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles.
- Los tutores, alumnos, asesores pedagógicos y contenidos técnicos son aspectos cruciales en el éxito de la implementación y desarrollo de la modalidad "e-learning".
- Existen muchas y diversas alternativas disponibles en el mercado para implementar el "e-learning". La decisión sobre cuál puede ser la mejor para la organización dependerá de sus necesidades, prioridades y circunstancias particulares y de las perspectiva futuras que tenga el programa.
- Para la selección de una plataforma informática hay que considerar, entre otros aspectos, que no hay recetas establecidas sino que la decisión dependerá de aspectos objetivos, subjetivos y coyunturales
- Es aconsejable ir desarrollando la implementación de la modalidad gradualmente de manera que le permita a la organización ajustarse a la misma.
- Aunque sean complejas de materializar las evaluaciones de impacto y de retorno de la inversión, es importante contemplarlas como un objetivo a cumplir en el mediano o largo plazo.
- La modalidad "e-learning" no excluye la posibilidad de llevar a cabo actividades de capacitación bajo modalidad presencial. Al contrario éstas se complementan y pueden funcionar de manera armónica y eficiente.
- Las alianzas estratégicas con otras organizaciones pueden facilitar la implementación de uno o varios aspectos relacionados con el "e-learning" contribuyendo no sólo a garantizar el éxito del proyecto sino también el ahorro de recursos y tiempo.

Caso práctico

Tema 3.3

LAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA PARA LA OPORTUNA Y EFECTIVA RENDICIÓN DE CUENTAS

Enrico Martino

Director de Relaciones Internacionales
Departamento de Finanzas
Ministerio de Economía y Finanzas
(Italia)

SUMARIO: Resumen.- Introducción.- 1. Normas referidas a la gestión financiera y contable de las agencias.- 1.1 Obligación de adoptar la contabilidad económica.- 1.2 Autonomía de gestión y responsabilidad de las agencias.- 2. La gestión financiera de las agencias.- 2.1 Instrumentos tecnológicos de apoyo.- 2.2 Puesta en marcha de los procedimientos y los sistemas.- 3. Publicidad y transparencia de la gestión financiera.-3.1 Publicación de las convenciones y de los documentos de verificación de los resultados.- 3.2 Publicación de los balances de ejercicio.-3.3 El relevamiento de la satisfacción del cliente.- 3.4 Diseño de nuevas herramientas para la rendición de cuentas.- IV. Conclusiones

RESUMEN

En la exposición se describen las decisiones tecnológicas y de organización tomadas por las Agencias fiscales italianas para la gestión financiera y presupuestaria a los fines, entre otros, de la responsabilidad y la transparencia en el uso de los recursos asignados frente al ciudadano contribuyente.

El tema parte de la normativa que reformó la Administración y creó las Agencias fiscales, sujetos de derecho público con una amplia autonomía de gestión. En especial se pone de manifiesto de qué manera la norma contempla la adopción de procedimientos de gestión financiera y presupuestaria típicos de las empresas privadas, haciendo que las Agencias asuman la responsabilidad por el uso de los recursos destinados a la realización de los objetivos de política fiscal convenidos con el Ministro de Economía y Finanzas.

Los instrumentos tecnológicos adoptados para adecuar los procedimientos de gestión financiera a la nueva organización prevista por la norma permiten a las Agencias controlar el uso de los recursos destinados a cada una de las actividades y verificar su eficiente asignación para el logro de los objetivos asignados.

A los fines de la transparencia y el compromiso ante el ciudadano, la Administración fiscal optó por informar a los ciudadanos sobre las finalidades y los resultados del uso de los recursos públicos asignados a las Agencias a través de diferentes formas de publicidad. También se hace referencia a los relevamientos realizados para medir el grado de satisfacción del contribuyente a fin de verificar qué percepción tienen éstos de los servicios fiscales que prestan las Agencias a través de los recursos disponibles. Se describen brevemente a continuación, el diseño y la implementación en la administración pública italiana de las nuevas herramientas para la rendición de cuentas.

El marco organizativo de la gestión económica y financiera planteado pone de manifiesto que el mayor control de los recursos que permiten los instrumentos tecnológicos y la publicidad de las actividades y los resultados alcanzados por las Agencias, permiten que el público perciba el esfuerzo por mejorar y optimizar el uso de los recursos y pone de manifiesto el progresivo compromiso de la Administración financiera ante el ciudadano.

INTRODUCCIÓN

La transparencia en el uso de los recursos financieros por parte de la Administración Pública, es decir la posibilidad de conocer de qué manera utiliza los recursos públicos, constituye uno de los reclamos de los ciudadanos en los últimos años. Respecto de la administración financiera en especial, se considera importante que no sólo actúe con eficacia garantizando los ingresos del Estado, sino también que los resultados se logren utilizando de la mejor manera los recursos a disposición originados en los impuestos que pagan los contribuyentes. El corolario de esta expectativa es la posibilidad de verificar la eficiencia de la gestión administrativa y la asignación racional de los recursos.

Este fue el sentido de las novedades introducidas por la Administración Tributaria italiana en los últimos años, desde el punto de vista legal y organizativo. Precisamente la creación de las Agencias, sujetos de derecho público pero con una amplia autonomía de gestión, está dirigida a obtener una prestación de servicios eficiente y eficaz, estimulándoselas a actuar con "reglas del juego" parecidas a las de las empresas que compiten en el mercado y con métodos e instrumentos de gestión de los recursos transferidos (humanos, financieros y tecnológicos) similares a los que utilizan las empresas.

Para la gestión de los recursos humanos y financieros las Agencias adoptaron y aplican modernos instrumentos tecnológicos, tanto a los fines de la planificación como de la rendición de cuentas. Dichos instrumentos permitieron a las Agencias manejar el proceso y el destino de los recursos para cada una de las actividades y verificar su eficiente asignación, facilitando también la adopción de acciones que permitieron informar a los ciudadanos sobre el cobro de impuestos, sobre otros objetivos de política fiscal y sobre los recursos destinados al logro de dichos resultados.

En esta ponencia se presentarán las decisiones organizativas y tecnológicas que han debido tomarse para adecuar los procedimientos de administración financiera a una gestión que asegure la eficiencia en el uso de los recursos, incluso a los fines de la transparencia y de la responsabilidad ante el ciudadano contribuyente.

Para ello se ha articulado la presentación en tres puntos principales. En primer lugar se tratarán las normas que crearon las Agencias tributarias asignándoles una gestión financiera y presupuestaria de tipo empresarial, otorgándoles autonomía en la gestión y responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos de política fiscal. A continuación se describirán los instrumentos tecnológicos elegidos por las Agencias para la gestión de los aspectos económicos y financieros, destacando los criterios de elección y las áreas de operatividad y desarrollo. Finalmente, el mayor control de los recursos que permiten dichos instrumentos dio lugar a algunas formas de publicidad adoptadas por la Administración Tributaria para informar a los ciudadanos sobre las finalidades y los resultados del uso de los recursos públicos asignados a las Agencias. Asimismo se hará referencia al relevamiento de la satisfacción del contribuyente que se realizó para comprender e interpretar el punto de vista de los ciudadanos y de las empresas respecto de la calidad de los servicios fiscales prestados. A continuación se hará mención a la difusión en la administración pública italiana de la implementación de los nuevos instrumentos para la rendición de cuentas, de uso más fácil para los ciudadanos. A continuación se hará mención a la difusión en la administración pública italiana de la implementación de nuevos instrumentos para la rendición de cuentas, de uso más fácil para los ciudadanos. A esto seguirán algunas consideraciones finales sobre los resultados alcanzados.

El objeto de la exposición es presentar el marco organizativo de la gestión económica y financiera introducida por la reforma destacando sus pasajes críticos y los resultados logrados, incluso en términos de una información más eficaz para el ciudadano contribuyente y de una mayor atención a sus expectativas.

1. NORMAS REFERIDAS A LA GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE DE LAS AGENCIAS

La reforma de la Administración Financiera italiana según el modelo de "administración por agencias" determinó un importante cambio en la organización, particularmente en los procedimientos de gestión de los recursos financieros, tanto por la incorporación de una contabilidad similar a la que utilizan las empresas privadas, sujeta a principios contables económicos, como por el hecho de que la gestión económica y financiera constituye el núcleo de la autonomía de gestión que se les ha otorgado a las Agencias.

1.1 Obligación de Adoptar la Contabilidad Económica

El nuevo planteo organizativo incorporado por la reforma de la Administración financiera italiana (Decreto Legislativo N° 300 del 30 de julio de 1999, Arts. 57-70) marcó el pasaje de una organización basada en procesos de gastos y rendición de cuentas típicos de la contabilidad pública a una estructura autónoma y flexible, organizada en base a los principios de una rendición de cuentas regulada por las normas propias de la contabilidad económica.

Para ello se han previsto nuevas herramientas de procedimiento para pasar de una administración financiera basada en las secciones del Presupuesto público, que en los hechos complicaba el control del destino de los recursos financieros a las actividades, a un sistema de recursos definidos por la norma y administrados mediante una contabilidad de tipo empresarial¹. Además, en el ámbito de la autonomía que se les reconoce a las Agencias tributarias, se ha previsto que éstas puedan obtener otros recursos brindando servicios a sujetos públicos y/o privados más allá de las actividades institucionales, ofreciendo sus propias competencias profesionales y tecnológicas.

En cumplimiento de las normas mencionadas, se ha introducido un innovador conjunto de disposiciones referidas al registro de los hechos contables y de la gestión, contenidas en el reglamento de contabilidad adoptado por las Agencias. Dichas disposiciones permitieron pasar del sistema de rendición de cuentas en uso en toda la Administración Estatal a un sistema tomado del sector privado.

¹ El art. 70 del Decreto Legislativo 300/99 establece que los recursos de las Agencias fiscales estén constituidos por:

- las financiaciones asignadas en el Presupuesto del Estado;
- los pagos por los servicios prestados a sujetos públicos o privados, incluida la administración estatal para las prestaciones que no forman parte de los servicios institucionales;
- otras utilidades patrimoniales y de gestión.

El reglamento de contabilidad, inspirado principalmente en la contabilidad empresarial, constituye el instrumento de referencia de las actividades administrativas y de aprovisionamiento de las Agencias, y regula, entre otros:

- el presupuesto (o documento programático), instrumento para la programación y la autorización de los gastos y para el monitoreo de los resultados, que representa un elemento fuertemente innovador porque permite asociar las exigencias de programación del gasto con las de flexibilidad, eficacia y eficiencia de la gestión;
- el sistema contable, como estructura básica para registrar los aspectos económicos, financieros y patrimoniales del accionar del Ente;
- el balance de ejercicio, redactado según los principios económicos;
- la articulación entre el balance de ejercicio y la contabilidad Estatal, que debe estar expuesta obligatoriamente en la nota complementaria (documento que forma parte del Balance del ejercicio).

La articulación del balance de ejercicio con la contabilidad Estatal constituye el mecanismo que, dada la función pública desarrollada por las Agencias, permite mantener a la vista los recursos financieros que se le transfieren y hacer un seguimiento de su utilización. En efecto, la gestión contable de las Agencias, aun adoptando las reglas previstas para las empresas privadas, respeta las "disposiciones generales en materia de contabilidad pública inclusive en lo referente a la redacción de las notas específicas de la contabilidad empresarial" (art. 70 apartado 5 del Decreto Legislativo 300/99). Asimismo, el Balance ejecutado que documenta ex post la gestión económica está sujeto a la aprobación del Ministro.

Sustancialmente, las normas establecen que se mantenga y documente la relación entre los recursos públicos transferidos y la gestión financiera de las Agencias y que esta situación sea verificada periódicamente.

1.2 Autonomía de Gestión y Responsabilidad de las Agencias

La gran autonomía otorgada a las agencias por las normas de reorganización completa el nuevo ordenamiento. En efecto, el art. 61 del Decreto legislativo 300/99 define a las Agencias fiscales como "organismos públicos provistos de autonomía reglamentaria, administrativa, patrimonial, organizativa, contable y financiera".

Esta disposición permitió a las Agencias elegir autónomamente, una vez convenidos los objetivos a alcanzar dentro de los límites de los recursos asignados en el ámbito de la Convención², la manera en que serían asignados a sus estructuras organizativas los objetivos operativos (presupuesto de producción) y la cantidad de recursos necesarios (presupuesto económico).

Como consecuencia de la autonomía de gestión, las Agencias son responsables por el logro de los objetivos de política fiscal indicados por el Ministro de Economía y Finanzas³, respecto de los cuales el Ministerio ejerce la facultad de verificación y control.

Específicamente, el Ministerio tiene una función de vigilancia sobre la actuación de las Agencias y de control sobre las resoluciones referidas a los estatutos, los reglamentos y todos los actos de carácter general identificados en la Convención, que regulan su funcionamiento.

El rol de dirección y control que desarrolla el Ministerio sobre las Agencias constituye una primera forma de garantía frente a los ciudadanos del uso eficiente de los recursos asignados a la Administración financiera y está dirigido a evaluar las prestaciones, los servicios prestados a los contribuyentes y el funcionamiento global de las Agencias con relación a los recursos transferidos.

2 LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS AGENCIAS

La implementación de la gestión económica financiera descrita en el apartado anterior requería la puesta en marcha de nuevos procedimientos operativos a fin de:

- cuantificar los recursos necesarios en relación con las actividades;
- controlar su uso, optimizando la relación entre recursos y resultados;
- intervenir oportunamente para corregir eventuales desvíos respecto de las metas de costo preestablecidas;

² *El Decreto legislativo 300/99, en el art. 59, prevé que el Ministro de Economía y Finanzas con una medida propia, establezca los objetivos de política fiscal y de gestión tributaria. En base a las directivas políticas, el Ministro y la Agencia establecen una Convención trianual, que se revisa anualmente, con la cual se fijan los servicios correspondientes y los objetivos a alcanzar, los recursos disponibles, los indicadores y los parámetros en base a los cuales medir los resultados y la evolución de la gestión.*

³ *La reforma de la Administración financiera separó la función de dirección política mantenida por el Ministro de Economía y Finanzas de la gestión técnico-operativa de cobro de tributos y relaciones con los contribuyentes, a cargo de las Agencias tributarias. Las relaciones con las Agencias se mantienen a través de un Departamento del Ministerio, el Departamento de Finanzas que, basándose en las directivas del Ministro, controla la programación de los objetivos de las Agencias y la posterior verificación de los resultados alcanzados.*

- simular los efectos de las decisiones a tomar;
- controlar el estado de avance de los objetivos asignados.

Fundamentalmente, era necesario poner en funcionamiento un sistema de planificación y control de los recursos financieros y presupuestarios, apoyado en instrumentos informáticos adecuados para recabar y procesar la información necesaria para la gestión, así como para extrapolar los elementos de utilidad para las decisiones gerenciales.

La obligación para las Agencias de llevar la contabilidad económica y mantener la autonomía de la gestión requirió el desarrollo de sistemas informáticos que permitieran recabar toda la información necesaria para redactar los Balances ejecutados y los documentos que serían sometidos al control del Ministerio. Dichos instrumentos, a su vez, debían permitir a las Agencias controlar y evaluar la evolución económica de la gestión para verificar su precisión y eficiencia.

2.1 Instrumentos Tecnológicos de Apoyo

Los requisitos informáticos expuestos hacían necesario que los sistemas de apoyo fueran adecuados para satisfacer diferentes necesidades.

En primer lugar, los sistemas que debían administrar la información referida a la contabilidad (personal, compras, tesorería) debían estar integrados para manejar los datos referidos a los costos de manera uniforme. Dichos sistemas debían permitir el procesamiento y conservación de todos los documentos contables que la ley exige así como la redacción del balance de ejercicio. Finalmente, debían permitir la elaboración de los documentos de articulación con la contabilidad Estatal.

En segundo lugar, dichos sistemas debían insertarse en el conjunto de la arquitectura de los sistemas de gestión, integrándose con ellos y permitiendo el control de todos los procesos corporativos. En especial, debía producir la documentación necesaria para:

- formular el presupuesto integral (asignación de objetivos de producción y de costo);
- disponer de un sistema de información económica y de producción adecuado a las exigencias de información de los diferentes niveles de responsabilidad para verificar el estado de avance de las actividades y la asignación de los recursos para el logro de los objetivos prefijados.

Además de poseer las características que acabamos de describir, los instrumentos a adoptar debían permitir la rápida implementación de todos los sistemas de gestión.

La decisión se orientó hacia un aplicativo ya difundido en el mercado, capaz de monitorear los ámbitos operativos de medianas y grandes empresas, que cumpliera con los requisitos de integralidad y flexibilidad y cuyo proveedor garantizase su modernización y renovación permanentes.

La solución adoptada fue un sistema integral evolucionado denominado **Enterprise Resource Planning** que opera en una plataforma ORACLE. Se trata de un conjunto de aplicaciones modulares dedicadas a dar soporte a los diferentes aspectos de la gestión: desde la contabilidad general hasta las compras, las ventas, la gestión de los recursos humanos, el control del estado de avance de los objetivos, etc. Cada módulo permite producir informes propios sobre los datos que gestiona.

El conjunto de las aplicaciones utilizadas por las Agencias forma parte del paquete denominado "e-Business Suite"⁴, versión 1.1.i. Al respecto se encuentra en uso un "motor contable" para la contabilidad general que obtiene e integra la información de los módulos que gestionan la contabilidad de proveedores, las compras, la contabilidad de los activos y la contabilidad de los clientes. La obtención de los datos contables a través de estos sistemas permite redactar el Balance de ejercicio y todos los documentos relacionados que deben ser sometidos a la aprobación del Ministro.

En especial, los ámbitos operativos son:

- **Ciclo de compras:** para la gestión de las compras, está dirigido al control y manejo del gasto en todos sus aspectos y está inspirado en la realidad de las empresas privadas;
- **Sistema contable:** basado en las normas del Código Civil en materia de contabilidad corporativa, permite identificar los hechos administrativos y está dirigido a la elaboración del balance de ejercicio y, por lo tanto, a determinar el resultado económico y patrimonial. En el sistema informático adoptado por la Agencia, el módulo contable representa el corazón de la arquitectura de los sistemas de gestión.
- **Sistema de tesorería:** permite principalmente gestionar los pagos y los cobros, desde la fase de la disposición/registro hasta la de conciliación entre los asientos contables internos y los del banco depositario. Lo integra, además, el instrumento de la "caja descentralizada" que, a través de las asignaciones de fondos (de bajo monto) ante el pedido de las dependencias locales, permite una gestión más ágil de los gastos menores.
- **Módulo de activos:** se alimenta a través del ciclo de compras y está dirigido a la gestión contable de los bienes de la empresa, previendo una interfase con el sistema contable.

⁴ "E-business suite" es el paquete aplicativo de Oracle para la gestión automatizada de la totalidad de los procesos corporativos.

- **Ciclo activo:** para la emisión de las facturas por los servicios que no forman parte de los institucionales y que la Agencia puede ofrecer a sujetos públicos y privados.

El módulo de RRHH, finalmente, permite la gestión del personal, tanto con respecto a su condición (antigüedad en el servicio, sede, etc.) como a la gestión de presentismo/ausencias.

Las aplicaciones descritas garantizan también la coherencia integral y la seguridad de la información. De hecho, los operadores acceden con una clave personal y cada modificación realizada en la información existente en los archivos está sujeta a un estricto sistema de autorizaciones y validaciones. También la visualización de los datos es personalizada según el organismo y la persona que acceden.

Actualmente están pendientes de entrega los módulos activados para el control de gestión - estructurado por cada Agencia con modalidades que responden a las organizaciones respectivas - que permiten analizar, integrar y procesar la información contable y de producción. En especial el sistema permite:

- la elaboración del presupuesto económico y de producción, tanto para su realización como para las revisiones parciales durante el año;
- la información de los datos económicos y de producción a los fines del control interno y del monitoreo;
- la gestión de la Contabilidad analítica, para conocer los costos incurridos en un período determinado, por Centro de Responsabilidad, por actividad y por Producto y Proyecto;
- para la Agencia de la Aduana (y en especial para el sector de los Laboratorios Químicos)⁵ se está desarrollando la implementación de una Contabilidad industrial, para el análisis de los costos de las actividades prestadas con cargo, de manera de permitir su gestión por separado respecto de las actividades institucionales.

El funcionamiento del sistema que acabamos de describir estará en condiciones de gestionar todas las necesidades corporativas de la Agencia.

⁵ *Forman parte de la estructura de la Agencia de Aduana los "Laboratorios Químicos" que, además de las actividades institucionales de análisis de la mercadería para el control del tráfico, desarrollan análisis a pedido de terceros, con cargo.*

2.2 Puesta En Marcha de los Procedimientos y los Sistemas

La decisión de adoptar este producto hizo necesario adecuar las funcionalidades de un sistema concebido para operar en el ámbito privado a las particularidades de grandes dependencias públicas como las Agencias tributarias.

Sin embargo, se trató de limitar las intervenciones de personalización, manteniendo las características originales de los aplicativos, cuyas modificaciones están a cargo de ORACLE a fin de garantizar la integridad del sistema.

En cambio, se aprovechó la oportunidad que ofrecían las nuevas obligaciones contables establecidas por la norma, procediendo a la reingeniería de los procesos de gestión financiera. Los procedimientos organizativos han sido adecuados a los nuevos instrumentos, de manera de evitar el error que a menudo se comete cuando se automatiza la Administración Pública: injertar soluciones informáticas avanzadas en modalidades operativas obsoletas e ineficientes.

Las nuevas modalidades operativas y la exigencia de respetar los plazos previstos por la norma requirieron la rápida capacitación del personal, que había hecho su experiencia en la contabilidad de tipo público. La implementación de los sistemas contables estuvo acompañada por la capacitación, a fin de que todo el sistema entrara en funcionamiento coordinadamente y se pudiera presentar al Ministro el primer Balance de ejercicio para su aprobación dentro de los plazos establecidos.

Los cursos estuvieron dirigidos a los gerentes que utilizarían la información disponible a través de estos instrumentos para la toma de decisiones referidas a la gestión. Se puso especial énfasis en las ventajas y las responsabilidades derivadas de la posibilidad de administrar de manera autónoma los recursos asignados.

El personal operativo que debía utilizar los sistemas ha sido capacitado especialmente en los nuevos procedimientos contables, concentrando la atención en la diferencia entre la nueva gestión de tipo económico, basada en la competencia de los gastos realizados, y el anterior planteo, que se basaba en los flujos financieros.

3. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN FINANCIERA

La gestión financiera cuyas modalidades e instrumentos acabamos de describir forma parte, como se ha visto en el primer punto, del marco de la autonomía de gestión de las Agencias. Estas pueden valorizar y optimizar adecuadamente los recursos disponibles respondiendo por el logro de los objetivos acordados con el Ministerio. La evaluación de las acciones de las Agencias se basará en los resultados obtenidos y no en la verificación formal de cada acto de gestión. Las

Agencias implementan, por lo tanto, las decisiones que consideran más convenientes aplicando criterios de racionalización y flexibilidad de los recursos utilizados. El fin último, como ya se ha dicho varias veces, es obtener una eficiente prestación de servicios para responder a las exigencias del ciudadano.

No obstante, la responsabilidad ante el contribuyente requiere que la aplicación de esta autonomía sea visible en orden a los objetivos y los recursos asignados para su logro. Es necesario, entonces, que sea posible conocer el uso de los recursos y tener la seguridad de que estén dirigidos a la realización de los fines públicos no sólo desde el punto de vista del cumplimiento de la norma, sino también desde la eficacia de la acción administrativa, es decir, el logro de los resultados.

En los últimos años la Administración financiera adoptó algunas iniciativas en función de la mejora del conjunto de relaciones con el ciudadano, tanto en términos de transparencia e información sobre la gestión de las actividades administrativas como en términos de relevamiento de las expectativas del contribuyente.

3.1 Publicación de las Convenciones y de los Documentos de Verificación de los Resultados

Una primera forma de transparencia respecto del ciudadano está dada por la publicación de las Convenciones con las Agencias en la página de la Administración financiera. Estos documentos indican qué actividades se desarrollarán y qué resultados se deberán alcanzar ante la transferencia de los recursos financieros. Indican, asimismo, las modalidades con las cuales se definen y transfieren los recursos financieros asignados en el presupuesto público, permitiendo conocer el "costo" de los servicios prestados por las Agencias. Finalmente, las Convenciones contienen también los planes con los proyectos de innovación para mejorar el conjunto de las prestaciones de la Agencia, también éstos financiados con los recursos mencionados.

La posibilidad de conocer la relación entre los recursos transferidos y los objetivos a alcanzar es todavía más evidente en el documento que regula las relaciones entre el Ministerio y la Agencia de Bienes Públicos que administra el patrimonio de inmuebles del Estado. Considerando la particular naturaleza jurídica de la Agencia⁶, las relaciones, los servicios prestados y los pagos correspondientes se regulan a través de un "contrato de servicios", en el cual se indica la contraprestación financiera que el Ministerio integrará ante cada uno de los servicios prestados.

⁶ *El Decreto Legislativo 173/03 modificó el Decreto Legislativo 300/99 y transformó a la Agencia de Bienes Públicos en un Ente Público Económico: un sujeto jurídico autónomo de la Administración Pública que para alcanzar sus objetivos aplica modalidades organizativas e instrumentos operativos de tipo privado.*

Recientemente también se han publicado los informes de verificación de los resultados que documentan el grado en que se han alcanzado las metas establecidas para cada año del trienio considerado por la Convención. En especial, los documentos de síntesis contienen de manera gráfica y comprensible los datos económicos y financieros de cada una de las Agencias ante los resultados alcanzados, mostrando también la evolución histórica de la gestión.

Los datos necesarios para redactar dichos informes provienen de los reportes de gestión de las Agencias que, para procesar dicha información, utilizan los sistemas de gestión que acabamos de describir.

El ciudadano puede entonces conocer y analizar la evolución de la performance total de las Agencias y verificar los resultados alcanzados en términos de eficiencia y eficacia del accionar administrativo.

3.2 Publicación de los Balances de Ejercicio

En los últimos años, algunas Agencias (Ingresos Públicos y Bienes del Estado) también publicaron en sus sitios el Balance de ejercicio, el informe sobre la gestión y las actividades y la nota complementaria, cuya elaboración es posible en virtud de los aplicativos para la gestión contable que se utilizan en las Agencias, como se ha visto en el segundo punto.

La publicación se realiza luego de la aprobación del documento final por parte del Ministro. Dicha aprobación constituye la verificación de la gestión financiera y económica de la agencia que la ley establece para evaluar su legalidad, transparencia y veracidad. La publicidad constituye una forma de control del ciudadano sobre el accionar de la Agencia.

La publicación de los Balances contienen información detallada sobre las actividades desarrolladas durante el año, permite a través del análisis de los datos económicos, tener un conocimiento puntual de la situación financiera y patrimonial de la Agencia y, por consiguiente, del uso de los recursos financieros asignados para su funcionamiento, sobre todo si se los relaciona con las actividades realizadas y los resultados obtenidos. El Balance de ejercicio documenta también la eficiencia de la gestión financiera al verificar si la Agencia optimiza el uso de los recursos disponibles sin endeudarse, tal como está previsto por la normativa.

3.3 El Relevamiento de la Satisfacción del Cliente

A la rendición de cuentas también contribuyen las verificaciones periódicas de la concordancia entre los servicios prestados por la Administración y las expectativas de los ciudadanos.

A tal fin, el Departamento de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas, con funciones de coordinación y en colaboración con las Agencias Fiscales, puso en marcha desde hace ya varios años distintas acciones para escuchar a los contribuyentes a fin de mejorar las relaciones entre el ciudadano y la Administración financiera.

El objetivo es comprender e interpretar de qué manera ciudadanos y empresas perciben los servicios fiscales. Prestar atención a la opinión de los propios "clientes" constituye una forma de comunicación que contribuye a hacer que la acción administrativa se acerque más a las exigencias de los ciudadanos y las empresas, en términos de eficiencia y calidad del trabajo.

Las encuestas se realizaron respecto de cada uno de los servicios ofrecidos por las Dependencias financieras y por el sistema fiscal en su conjunto. En especial, el Departamento de Finanzas ha realizado encuestas para saber cómo perciben al sistema fiscal el contribuyente y los profesionales del sector tributario. Los resultados de las encuestas han sido publicados en la sección dedicada a la calidad de los servicios fiscales existente en el sitio de la Administración financiera.

Las encuestas realizadas por las Agencias fiscales, por su parte, se concentraron en algunos de sus servicios y en las categorías hacia las que estos servicios estaban dirigidos. También en este caso tanto las encuestas como los criterios utilizados y los resultados alcanzados se publicaron en los sitios respectivos.

El resultado de las encuestas permitió obtener información útil para poner en marcha programas destinados a mejorar el trabajo y la organización.

3.4 Diseño de Nuevas Herramientas para la Rendición de Cuentas

Como parte de la modernización que se produce en la administración pública italiana, también se llevaron a cabo iniciativas para aumentar la transparencia y la comunicación a los ciudadanos de las acciones y logros alcanzados con los recursos públicos empleados. En particular, se está difundiendo el diseño y prueba de algunas herramientas y técnicas de rendición de cuentas sociales que permiten a los ciudadanos conocer con facilidad los objetivos, las estrategias de acción y resultados obtenidos.

De hecho, los ciudadanos podrían no ser capaces de apreciar plenamente la eficiencia y la eficacia de la acción administrativa utilizando los medios ordinarios de comunicación institucional, como por ejemplo los documentos publicados que ilustramos brevemente en los párrafos precedentes. Por lo tanto, muchas administraciones han desarrollado herramientas de comunicación que describen claramente la misión de la administración pública, los objetivos perseguidos, los recursos disponibles y los logros alcanzados.

Sólo recientemente se ha tratado de intervenir en este sentido dictando algunas directrices para dar uniformidad a las distintas herramientas en diseño. En particular, se ha desarrollado una herramienta que le hace accesible, transparente y evaluable el desempeño de las administraciones públicas por parte de los ciudadanos, el "Presupuesto social". Se trata de un documento que se redacta de forma periódica que permite traducir las cifras de los balances contables tradicionales en ilustraciones a los "stakeholders" públicos y privados de las decisiones tomadas por la administración, las actividades, los servicios prestados indicando cuáles y cuántos recursos se han utilizado y cuáles fueron los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, la Administración fiscal ha tomado medidas para el desarrollo de un apropiado "Presupuesto social". El documento debería proporcionar el marco global de la rendición de cuentas social del sistema de fiscalidad, integrando la información derivada de los sistemas de gestión de las estructuras de la Administración (Departamento de Finanzas y Agencias). El objetivo es hacer conocer a los contribuyentes las actividades desarrolladas y los recursos utilizados en términos concretos y de fácil lectura.

La elaboración del documento se encuentra todavía en la etapa de planificación y no se ha traducido hasta ahora en aplicaciones prácticas. No obstante, puede considerarse un signo de la conciencia de la Administración fiscal de la necesidad de establecer una relación abierta con el contribuyente, más allá de la comunicación con el único propósito de llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

IV. CONCLUSIONES

Hemos analizado, tanto desde el punto de vista normativo como organizativo, las novedades introducidas por la reforma de la Administración financiera en la gestión financiera y presupuestaria. La flexibilidad y la autonomía de gestión permitieron a las Agencias contribuir en el proceso de modernización del sistema fiscal, adquiriendo cada vez más dominio en el uso eficiente de los recursos disponibles.

Como ya se ha visto, el pasaje de una estructura que actuaba según reglas formales y procedimientos burocráticos a otra que opera según valores e instrumentos corporativos, no ha sido simple ni desde la organización de los nuevos procedimientos ni desde la implementación de los instrumentos tecnológicos de apoyo.

Sin embargo, después de varios años de autonomía, los documentos producidos por las Agencias para la verificación de los resultados y la evolución de la gestión parecen indicar que la nueva cultura de la gestión ya se ha consolidado. Esto queda demostrado por el permanente proceso de

desarrollo y evolución que caracteriza los sistemas de apoyo a la gestión, documentados por los informes de verificación de los resultados, inclusive desde el punto de vista económico.

Esto es válido sobre todo para los sistemas que analizan y procesan la información necesaria para la toma de decisiones empresariales. La búsqueda de soluciones cada vez más sofisticadas y la adopción de instrumentos de vanguardia demuestran que las Agencias son concientes de que el conocimiento de los hechos de la gestión es una condición indispensable para recuperar la eficiencia y puede ser determinante a la hora de obtener los resultados que el contribuyente espera por el pago de sus tributos y que la Administración trata de captar estudiando la calidad del servicio desde el punto de vista de la percepción y de las expectativas del contribuyente.

Este es el sentido que tiene la publicidad de las actividades y de los resultados alcanzados por las Agencias, en la actual tendencia de transparencia de la gestión interna y en los objetivos que se persiguen. La investigación y el desarrollo de nuevas herramientas de comunicación dan testimonio del interés de hacer al ciudadano consciente de las actividades llevadas a cabo por la Administración. Sobre todo asegura que sea visible el esfuerzo por mejorar la gestión y optimizar los recursos y demuestra el progresivo compromiso de la Administración financiera ante los ciudadanos.

Caso práctico

Tema 3.3

LAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA, PARA LA OPORTUNA Y EFECTIVA RENDICIÓN DE CUENTAS

Rudy Villeda

Superintendente de Administración Tributaria
(Guatemala)

SUMARIO: I. La importancia de la gestión financiera y presupuestaria para la rendición de cuentas.- II. Elementos para una integración de la rendición de cuentas y las tecnologías de información para la gestión presupuestaria y financiera.- 2.1 Algunas especificaciones técnicas de la gestión.- 2.2 Rendición de cuentas para la gestión presupuestaria y financiera.- 2.3 Atributos Básicos de una Administración Tributaria que rinde cuentas de su gestión.- 2.4 Transparencia y publicidad.- III. Herramientas tecnológicas.- IV. El caso de Guatemala.-4.1 Presupuesto por programas orientado a resultados.- 4.2 Rendición de cuentas.- 4.3 Las herramientas tecnológicas para la gestión financiera y presupuestaria del gobierno de Guatemala.- V. La gestión financiera y presupuestaria en la Superintendencia de Administración Tributaria.- 5.1 Base legal.- 5.2 Planificación estratégica y operativa anual.- 5.3 Formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos.- 5.4 Rendición de cuentas.- 5.5 Las herramientas tecnológicas para la gestión financiera y presupuestaria en la Superintendencia de Administración Tributaria.- VI. Reflexiones finales - bibliografía

I. LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

*"El presupuesto trasciende la mera formulación contable para constituirse en el punto de reunión de fuerzas de la sociedad".
Martin 2005.*

Hoy más que nunca, la población juega un papel activo en la gestión pública, rol que se ve potenciado por la persistencia de necesidades básicas insatisfechas; la profundización del sistema democrático en la región latinoamericana, que

permite el ejercicio de los derechos básicos, y por el desarrollo de las tecnologías de información que facilitan el interactuar al gobierno y sociedad, incluso en tiempo real.

Diferentes estudios han mostrado la importancia de una buena administración pública para fortalecer la gobernabilidad e incluso para mejorar el desempeño económico. Dentro de ello, se estima que un buen gobierno es aquel que continuamente informa y escucha a la población, sin embargo, el éxito en la ejecución de estas funciones dependerá de muchas cosas, entre las cuales se puede mencionar la transparencia y el estado de desarrollo de las artes, incluyendo el de las tecnologías de información. Complementariamente, otros estudios han mostrado que una buena percepción de buen gobierno influye en un mayor cumplimiento tributario.

Es en ese entorno en el que se desarrollan las relaciones gobierno-sociedad, y por ende es a dicho entorno al que se circunscribe la gestión pública y específicamente la gestión financiera y presupuestaria, cuya técnica ha pasado de la tradición centrada en el costeo por actividades hasta llegar al control de los resultados y a la rendición de cuentas a la población del país.

Siguiendo dicho patrón, las administraciones tributarias del mundo enfrentan hoy el reto de adoptar enfoques de gestión orientados a resultados, tal y como ya lo han realizado algunas administraciones tributarias de países desarrollados, como el caso de Australia cuyo modelo muestra que, dada la heterogeneidad de contribuyentes, la agregación de valor público implica gestionar el cumplimiento, las intervenciones, el rendimiento de cuentas, la orientación de recursos y la rendición de cuentas en forma diferenciada, proceso en el que los avances de la tecnología de información, como correos electrónicos, internet, etc., son de mucha utilidad para la comunicación con el público en general y en particular con los contribuyentes.

La oportunidad de innovación en la gestión de las administraciones tributarias sigue siendo amplia, aun cuando es indispensable avanzar en la definición de políticas y estrategias para rendir cuentas de forma efectiva, especialmente en la alineación de los recursos financieros utilizados, con los indicadores de desempeño, las evaluaciones de impacto y los resultados concretos obtenidos.

II. ELEMENTOS PARA UNA INTEGRACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

2.1. Algunas Especificaciones Técnicas de la Gestión

La evolución de la técnica presupuestaria muestra que ahora, más que antes, se necesitan de enfoques integrados para la alineación de los recursos utilizados con los resultados obtenidos. En ciertos modelos utilizados anteriormente, como el presupuesto base cero, el presupuesto por actividades o el presupuesto por productos, se ponía cierto acento en las actividades y productos, sin embargo, se daba mayor relevancia a la herramienta de control que a la gerencia de los recursos y a la satisfacción del usuario. Por su parte, el presupuesto por gestión por resultados, da un importante peso a los resultados obtenidos por la utilización de los recursos financieros disponibles.

Con el fin de comparar efectivamente los componentes del mismo, es conveniente recordar las definiciones de presupuesto por resultados y tradicional.

Presupuesto por Resultados

Metodología que presenta elementos superadores de la del presupuesto por programas y la complementa. La metodología tiene dentro de sus características centrales, la identificación que en el proceso presupuestario deben expresarse claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública. Esta metodología enfatiza en el desarrollo de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

Presupuesto Tradicional

Sistema de presupuesto que mostraba el destino de los recursos a nivel de institución y renglón de gasto, sin indicar los bienes y servicios obtenidos con dichos recursos. Esta metodología se orientaba a las cosas que el gobierno compraba y no a las que hacía.

En la implementación del presupuesto por resultados, la utilización de tecnologías de información es imprescindible, no como un fin en sí misma, sino como parte de la generación de herramientas para facilitar elementos de la gestión presupuestaria, que son valiosos tanto en la gestión, como en la alineación de los resultados esperados, los aspectos políticos y por supuesto, los recursos utilizados para la satisfacción del habitante del país, como lo muestra el siguiente diagrama.

Recursos / Insumos → Actividades → Productos → Resultados → Impactos

En este último sentido, la rendición de cuentas juega un papel importante al constituirse en un reto, por medio del cual la autoridad pública se sujeta al escrutinio de la población por medio de los resultados alcanzados por cada organización pública. Para este efecto, las tecnologías de información se convierten en herramientas de apoyo y de fortalecimiento de transparencia institucional.

2.2 Rendición de Cuentas para la Gestión Presupuestaria y Financiera

La rendición de cuentas es la obligación de los funcionarios públicos de presentar a la población, información sobre en qué bienes y servicios se concretaron los recursos asignados para la ejecución de los programas y proyectos. Esta rendición de cuentas complementa el sometimiento de la actividad económica-financiera del sector público al principio de legalidad, con los principios de eficacia y eficiencia en la ejecución de los gastos públicos. La rendición de cuentas también es la presentación, para su examen y verificación, de la relación minuciosa y justificada de los ingresos y egresos de una administración o gestión.

Todos los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas de una manera clara y oportuna de su gestión, especialmente los que tienen a su cargo la ejecución de los programas presupuestarios o la administración o custodia de recursos, bienes, fondos o valores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas.

Para una adecuada rendición de cuentas fundamentada en la metodología del presupuesto por resultados, es importante tener claramente identificado el proceso de la utilización de recursos públicos con la obtención de los productos previstos. Para el efecto se considera oportuno avanzar en los siguientes temas centrales:

- i. Identificación de los resultados prioritarios;
- ii. Establecimiento de la conexión lógica entre los resultados, los productos y los servicios que se proveen; y,
- iii. Definición de los estándares de calidad que dichos productos o resultados deben cumplir para satisfacer las necesidades de la población objetivo. Estos estándares de calidad incluyen la definición de indicadores de desempeño.
- iv. Evaluación de los resultados
- v. Retroalimentación

Es importante tomar en cuenta que la orientación de la gestión pública hacia los resultados no supone perder la atención en los insumos, procesos y productos

asociados, debido a que los problemas en la gestión pública están presentes a lo largo de toda la cadena de provisión de bienes y servicios. En consecuencia, resulta imprescindible que esta cadena haya sido definida apropiadamente para lograr los resultados concretos previstos.

Adicionalmente y para fortalecer el proceso de rendición de cuentas, los datos suministrados por las agencias del gobierno en su proceso de transparencia en su gestión, deben responder a los elementos siguientes:

- i. El eje de la actividad pública debe ser el ciudadano;
- ii. La gestión pública debe permitir la identificación del responsable en la provisión de bienes y servicios; y
- iii. La información suministrada a partir del seguimiento y la evaluación de los resultados, debe estar vinculada con la toma de decisiones del Estado y compartida con la sociedad civil.

2.3 Atributos Básicos de una Administración Tributaria que Rinde Cuentas de su Gestión

Uno de los aspectos básicos del trabajo de las administraciones tributarias, es que la mayor parte de la información disponible ha sido entregada en condiciones de confidencialidad, por lo que la acción de la misma descansa en la confianza del contribuyente de que su caso será tratado con la confidencialidad debida. Adicionalmente, el contribuyente confía en que los recursos físicos, financieros y humanos de los que dispone la administración tributaria, serán manejados de una manera efectiva, de tal forma que los mismos se traducirán en mejoras en los sistemas y procedimientos que le facilitarán el cumplimiento voluntario y reducirán el costo vinculado con dicho proceso.

Algunas de las manifestaciones de que las administraciones tributarias avanzan en dicho proceso son: la retención y captación del personal idóneo para ejercer dichas tareas; el proceso permanente de capacitación de los funcionarios para que los mismos se encuentren plenamente enterados de la evolución de las técnicas mundiales; la renovación de los sistemas disponibles para el servicio al contribuyente, y la definición de procedimientos de innovación autosustentable.

Complementariamente y para promover la institucionalidad, la administración tributaria requiere para su buen funcionamiento, entre otros aspectos de: contar con una legislación coherente; existencia de un apropiado nivel de cultura tributaria, un buen sistema de procesos de gestión administrativa, financiera y presupuestaria y la existencia de una política de gestión fundamentada en la filosofía de servicio a los contribuyentes.

En general, todos estos aspectos implican:

- Aplicación objetiva de la ley y los procedimientos.
- Absoluto respeto a los derechos del ciudadano.
- Fomento de la cultura institucional de calidad en el servicio.
- Práctica de la política de transparencia y rendición de cuentas.
- Uso de mecanismos para limitar y detectar actos de corrupción y arbitrariedades.

2.4 Transparencia y Publicidad

Una adecuada rendición de cuentas se vincula directamente con la transparencia y publicidad de los actos realizados por la administración tributaria. Sin embargo, para lograr dichos aspectos una administración además de ser eficaz, eficiente y ágil, debe estar imbuida de valores éticos y morales, que le permitan a cada colaborador de la administración, dar lo mejor de sí para beneficio del país, de la sociedad, de su familia y de ellos mismos.

Para el efecto, todos los procesos realizados deben provenir de intensa comunicación entre gobernantes y gobernados, así como de la preexistencia de una cultura de integridad y claridad en todos los procesos de la administración.

En ese sentido, el Principio Presupuestario de Publicidad preceptúa que el presupuesto debe hacerse del conocimiento público y que la información de su gestión debe ser difundida en el marco del concepto de rendición de cuentas a la colectividad. Este principio jamás debe ser entendido con el simple hecho de publicar el presupuesto de ingresos y egresos aprobado y posteriormente publicar el resultado de su ejecución al final del período presupuestario, sino como el proceso de hacer del conocimiento público todas las fases del mismo, desde su formulación, ejecución, control y evaluación, así como su liquidación final.

Cuando se gestiona el presupuesto con la transparencia y la publicidad debidas, el hecho final de rendición de cuentas no es tan trascendental como cuando no se gestiona de dicha forma.

III. HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS

De manera independiente de la metodología a aplicar en la gestión financiera y presupuestaria del Estado, en la actualidad la mayoría de países aplican herramientas tecnológicas para contar con un solo sistema, denominado Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental, el cual es concebido como un macrosistema compuesto por el "Sistema Integrado de Administración Financiera" y el "Sistema de Auditoría Gubernamental", en el cual, el Sistema Integrado de Administración Financiera está conformado por los

subsistemas de Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Adquisiciones, y a pesar de que no incluye expresamente al Sistema de Recaudación de Ingresos Fiscales, debe ser capaz de comunicarse con él por medios informáticos.

Dicho macrosistema tiene por objeto disponer de información financiera útil, oportuna y apta para la toma de decisiones; así como, facilitar el proceso de control y rendición de cuentas, bajo los principios de una centralización normativa y una desconcentración operativa en la administración financiera del Estado, bajo normas de eficacia, eficiencia y economía, para poner a la administración pública al servicio de la sociedad y hacer a los funcionarios y servidores públicos responsables por sus actos.

Como un complemento de dicho macrosistema se han desarrollado algunos sistemas o módulos que vinculan la administración de los recursos reales con los financieros, como los siguientes:

- Sistema de Gestión de Adquisiciones: que integra electrónicamente el proceso de emisión de la gestión del pedido de bienes, suministros y servicios, con la orden compra y con la ejecución presupuestaria.
- Sistema de Gestión y Administración de la Deuda: concebido para una mejor gestión de la deuda pública, tanto bilateral como multilateral de los países, por medio de la sistematización de la información de la misma, como montos, tasas de interés y comisiones de compromiso e inspección y vigilancia, desembolsos, vencimientos, pagos y otras. Permite hacer proyecciones, re-escalamientos e informes personalizados.
- Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado: Que consisten en mercados electrónicos operados a través de Internet, por medio de los cuales las entidades del Estado realizan las compras de bienes y contrataciones de servicios que requieren, logrando una buena gestión con transparencia, libre concurrencia de los posibles oferentes, economía en los procesos, eficiencia, promoción del desarrollo e integración regional.

IV. EL CASO DE GUATEMALA

4.1 Presupuesto por Programas Orientado a Resultados

En muchos países se continúa debatiendo sobre cuál es la mejor metodología para el presupuesto público, aun cuando ya en la mayoría de los países latinoamericanos con el desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera y control, se ha impulsado la utilización de la metodología del presupuesto orientado a resultados.

En el caso de Guatemala esa discusión está agotada, debido a que el artículo 237 de la Constitución Política de la República establece que la estructura del presupuesto es programática, lo cual implica la utilización de la metodología del "Presupuesto por Programas" basado en la trilogía conceptual Planificación, Programación y Presupuestación. Esta metodología define al presupuesto como un instrumento de programación y control de la gestión, expresado a nivel de programas institucionales cuyos productos finales o intermedios (bienes o servicios) contribuyen al cumplimiento de los planes o programas de mayor nivel, y racionaliza la asignación de recursos públicos, por medio de un plan de realizaciones anuales.

Sin apartarse del citado precepto constitucional, en Guatemala se aplica la metodología del Presupuesto por Programas orientado a Resultados, en el sentido que:

- El presupuesto por programas expresa claramente las relaciones insumo-producto y las políticas para definir la producción.
- En él se enfatiza el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y la determinación de relaciones causales entre insumos, procesos y la cantidad y calidad de los resultados a producir.
- Se interrelaciona el presupuesto con otros desarrollos de la administración de los recursos reales especialmente con la planificación y de los recursos humanos.
- La gestión se orienta hacia los resultados y hacia el rendimiento; se basa en la claridad de las propuestas, la autoridad para ejecutar las tareas y la responsabilidad para el uso de esa autoridad.

4.2 Rendición de Cuentas

También en la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece en su artículo 241 que los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado presentarán anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado, por medio de la liquidación del presupuesto anual que se someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año.

Por su parte, la Contraloría de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, el cual remitirá al Congreso de la República, quien aprobará o improbará la liquidación presupuestaria de cada entidad. En el caso de improbación presupuestaria el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se rectificará lo conducente al Ministerio Público.

Adicionalmente, la Ley Orgánica del Presupuesto estipula en su artículo 4, que todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que

realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión, por lo menos una vez al año, ante su jefe inmediato superior, por el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación.

Lo anterior implica que la rendición de cuentas responde básicamente a dos situaciones:

- Se debe rendir cuentas por el cumplimiento de los requisitos legales y procedimentales para la captación de los ingresos públicos y para la erogación de los egresos.
- Se debe rendir cuentas por el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación, es decir por alcanzar las metas de ejecución y cubrir los objetivos trazados.

Complementariamente a lo mencionado en los párrafos anteriores, el día 23 de septiembre de 2008, el Congreso de la República aprobó el Decreto número 57-2008, que contiene la Ley de Acceso a la Información Pública, con el objeto de garantizar a toda persona interesada, el derecho de solicitar y tener acceso a la información pública en poder de administración pública y a sus actos, así como garantizar la transparencia de la gestión de la administración pública. Se basa en los principios de máxima publicidad, transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos, gratuidad en el acceso a la información, la sencillez y celeridad en el procedimiento de solicitud de información. Esta ley entra en vigencia el día 23 de abril de 2009.

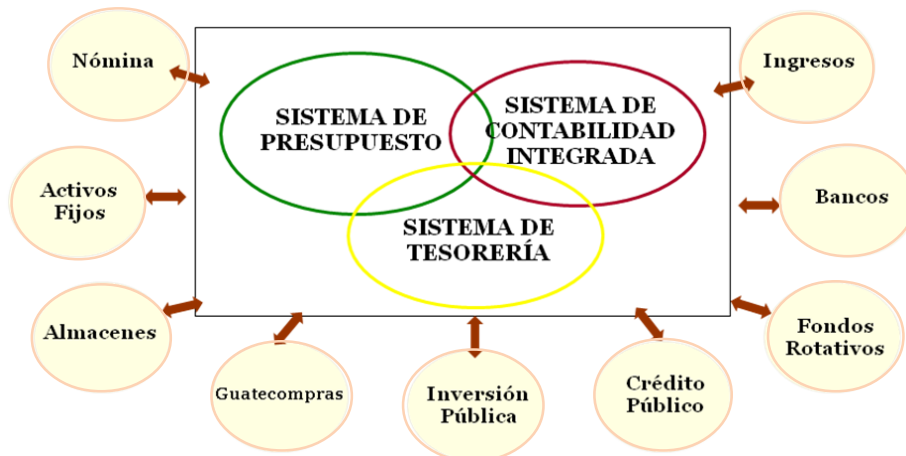
4.3 Las Herramientas Tecnológicas para la Gestión Financiera y Presupuestaria del Gobierno de Guatemala

La reforma de la administración financiera de Guatemala tomó forma en el Acuerdo Gubernativo 217-95 del 17 de mayo de 1995, por medio del cual se creó el "Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG)" que comprende los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría, a ejecutarse en todas las dependencias del Sector Público no Financiero.

De esa forma el SIAF se concibe como un conjunto de entidades, órganos, leyes, reglamentos, manuales, procedimientos, instructivos, recursos humanos, materiales y tecnológicos, cuyo objetivo es desarrollar la administración presupuestaria y financiera del sector público no financiero.

Gráfica No.1

COMPONENTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL (SIAF-SAG) DE GUATEMALA



Fuente: Dirección de Contabilidad del Estado, MFP

El SIAF forma parte de una estrategia de reforma del Estado de largo plazo y, si bien es de aplicación general en el Sector Público, se ha venido implementando en etapas subsecuentes, iniciando en la primera fase con las entidades de la administración central (Ministerios y Secretarías), luego en la segunda fase, con las entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas, y en su tercera fase, se integran los gobiernos locales o municipales.

A la fecha El SIAF está implantado en todo el Gobierno Central, así como en 31 entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas, incluyendo el Congreso de la República, el Organismo Judicial y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Como se tiene implementado en todos los Ministerios, Secretarías, Oficinas de la Presidencia y Fondos Sociales, haciendo un total de 192 unidades ejecutoras, se ha fortalecido el trabajo del Gobierno bajo el principio de la desconcentración operativa en los Ministerios y la concentración normativa en el Ministerio de Finanzas Públicas como el ente rector de la Administración Financiera.

El sistema funciona en línea y en tiempo real, con todas las etapas del proceso presupuestario y se ha llevado al nivel más bajo de ejecución, es decir, registra todos los momentos del gasto en donde se origina la transacción.

En aspectos informáticos, la gestión financiera y presupuestaria del Gobierno de la República de Guatemala, así como su rendición de cuentas, descansa en un sistema de tres patas, cada una en un área específica de acción, pero todas

complementarias: El Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), el Sistema de Gestión de Adquisiciones o Sistema Informático de Gestión (SIGES) y el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS):

Gráfica No.2

HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS UTILIZADAS POR EL GOBIERNO DE GUATEMALA PARA SU GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA Y PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Dirección de Contabilidad del Estado, MFP

a. EL SISTEMA DE CONTABILIDAD INTEGRADA (SICOIN)

Como parte del SIAF-SAG, se desarrolló una herramienta tecnológica denominada "Sistema de Contabilidad Integrada" (SICOIN), la cual fue uno de los proyectos más exitosos del área y que en 1998 ganó el premio como el Mejor Proyecto del Banco Mundial en ese año.

El Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) es un sistema de información contable, que reside en la Contabilidad del Estado y que integra los subsistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería, de tal forma que registra cada transacción una sola vez.

Esta herramienta fue diseñada originalmente en la tecnología cliente/servidor, pero actualmente los avances de la técnica han permitido colocarlo a nivel Web, facilitando la gestión financiera. Además para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, esta herramienta está disponible al público quien lo puede consultar libremente. Asimismo, la Contraloría General de Cuentas está conectada al SICOIN lo que le facilita la fiscalización en línea y puede conocer las transacciones en el momento que se efectúan.

b. EL SISTEMA DE GESTIÓN DE ADQUISICIONES O SISTEMA INFORMÁTICO DE GESTIÓN (SIGES)

Sistema desarrollado por el Ministerio de Finanzas Públicas que integra electrónicamente el proceso de emisión de la orden compra a la ejecución presupuestaria; administra los procesos de gestión del pedido de adquisiciones, con una interacción con el portal Guatecompras. Dicho sistema se implementó en el año 2006 en el Gobierno Central.

c. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO (GUATECOMPRAS):

El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatecompras) es un mercado electrónico, operado a través de Internet, por medio del cual las entidades del Estado de Guatemala realizan de manera obligatoria sus compras de bienes y contrataciones de servicios.

Los objetivos que se logran con una buena gestión de **Guatecompras** son transparencia, eficiencia, promoción del desarrollo, integración regional.

Los beneficios de **Guatecompras** son los siguientes:

- **El sector público:** Puede disponer de: a) Procedimientos de trabajo estandarizados al contar con la información en medios electrónicos y en formatos y tiempos iguales; b) Agilidad y transparencia en los procesos de adquisiciones, la consulta en medios electrónicos es más rápida y se encuentra a disposición de quien la requiera en todo momento; c) Mecanismos expeditos de control y seguimiento en las contrataciones; d) Mayor cantidad de proveedores al ser más fácil y menos costoso el procedimiento; e) Mejores condiciones de calidad y precios en las propuestas de empresas al no repercutir en sus ofertas los gastos de viaje y desplazamiento; y, f) Economías significativas de recursos a través de la reducción de desperdicios y negociación de los mejores precios, sin perjuicio de la calidad y de acuerdo con las necesidades del aparato administrativo.
- **Las empresas:** Pueden contar con: a) Mayores posibilidades de participar en contrataciones públicas; b) Mecanismos más rápidos y fáciles para obtener información y dar seguimiento a los procesos de contratación del gobierno; c) Ahorros en el costo de las bases de las licitaciones; y, d) Acceso más amplio a la oferta de bienes y servicios de las pequeñas y medianas empresas, antes limitadas por las condiciones restrictivas de los procesos de licitación.
- **La sociedad:** Puede disponer de: a) Mecanismos transparentes de rendición de cuentas de las compras gubernamentales al contar, en cualquier momento y desde cualquier lugar, de toda la información; y, b) Cualquier ciudadano puede conocer datos tales como cuánto gasta el gobierno en bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas; cuáles dependencias y entidades están

realizando un proceso de compra; bajo qué procedimientos se realizan las contrataciones; cuáles empresas participan en los concursos y cuáles son las ganadoras; y si se presentó algún recurso o inconformidad en determinado proceso o si algún proveedor o contratista ha sido sancionado.

V. LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA EN LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

5.1 Base Legal

Derivado de la autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, que por su Ley Orgánica goza la Superintendencia de Administración Tributaria, ésta define su propio plan anual de trabajo y el presupuesto necesario para ejecutarlo, así como que establece sus propios reglamentos interno y de trabajo y define la organización más apropiada para el cumplimiento de sus funciones.

5.2 Planificación Estratégica y Operativa Anual

Considerando los elementos descritos en su Ley Orgánica, la Superintendencia de Administración Tributaria tiene la posibilidad concreta de definir sus Planes Estratégicos y Operativos sin la intervención de ningún otro ente, tomando en consideración en forma exclusiva los objetivos de la Institución. En ese sentido la SAT prepara sus "Planes Estratégicos" con un horizonte de cuatro años (a la fecha se encuentra vigente el Plan Estratégico 2008-2011) y sus "Planes Operativos Anuales", que recogen la parte que se ejecutará del Plan Estratégico en el año a presupuestar.

Dichos elementos forman parte del Subsistema de Planificación y Programación de la SAT, que se concibe como un conjunto de elementos interrelacionados que buscan proveer a la institución de un marco orientador que defina y sustente su trabajo, dentro de un modelo de gestión integral y una base sólida que brinde los insumos necesarios para el seguimiento y evaluación del desempeño institucional, bajo el marco del desarrollo, modernización y mejoramiento continuo de la Administración Tributaria de Guatemala.

La formulación del Plan Operativo Anual de la SAT es el proceso por medio del cual la SAT establece en forma detallada y por dependencia administrativa, los proyectos y programas, su clasificación y su prioridad, así como los recursos necesarios, las fuentes de financiamiento y los responsables de los mismos, con el propósito de cumplir las directrices de trabajo establecidas en el Plan Estratégico Institucional. El POA debe ser utilizado como guía para orientar y distribuir el trabajo a realizar durante el año para el cual se define y, debe ser el fundamento para la asignación de recursos financieros de la Institución y para el seguimiento y control de la gestión.

5.3 Formulación del Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos

Para la ejecución del Plan Operativo Anual, la SAT asigna los recursos financieros en su Presupuesto de Ingresos y Egresos, por lo que éste es un instrumento de asignación de recursos para producir bienes y servicios en un período determinado.

Debido a que la formulación del Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos de la SAT se basa en Plan Operativo Anual y éste a su vez en el Plan Estratégico Institucional, ambos preparados por las dependencias de la Institución, el Presupuesto refleja las necesidades de cada dependencia, así como los requerimientos financieros de cada uno de los programas y proyectos previstos para el ejercicio fiscal a presupuestar.

Para vincular la planificación con el presupuesto de egresos, en la Superintendencia de Administración Tributaria se tienen tres tipos de presupuesto de la manera siguiente:

a. Egresos de Funcionamiento Recurrente

Este incluye las asignaciones que se programan a cada Unidad Administrativa para que pueda realizar su gestión ordinaria o recurrente. Para este tipo de presupuesto se preparan los "Planes Operativos de Programa" que incluyen los objetivos, metas de ejecución e indicadores de las acciones recurrentes de cada Unidad Administrativa, los cuales quedan programados, para su posterior seguimiento y evaluación mensual y anual.

b. Egresos no Recurrentes de Funcionamiento

Incluye las asignaciones de egresos corrientes de "Proyectos de Fortalecimiento de la Administración Tributaria" que incluyen los denominados "Proyectos Institucionales" y "Proyectos de Mejora Operativa", para lograr el mejoramiento de los sistemas y procedimientos, que no constituyen egresos recurrentes ni egresos de inversión.

De conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad, este tipo de presupuesto corresponde a asignaciones para "investigación y desarrollo". Esta forma de presupuestar permite dar un adecuado control, seguimiento y evaluación de los proyectos institucionales y a las acciones de mejora operativa.

c. Presupuesto de Inversión

Este tipo de presupuesto incluye los componentes siguientes:

- Asignaciones de Inversión que no son proyectos: Egresos en Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles, excluyendo los recursos de estos rubros que se asignen en la categoría de proyecto.

- Proyectos de Inversión: Proyectos y obras de infraestructura asignados en la categoría de proyecto.

d. Presupuesto Exploratorio, Normas para Formular y Techos Presupuestarios

De manera simultánea a la revisión del "Plan Estratégico Institucional" y de los "Planes Operativos Anuales", la SAT prepara un presupuesto exploratorio de ingresos y egresos para el siguiente año fiscal y multianual para los siguientes tres años. Para el efecto, se toman en consideración los ingresos y egresos devengados en el ejercicio anterior, el comportamiento de lo ejecutado a la fecha y una estimación del cierre del año en curso.

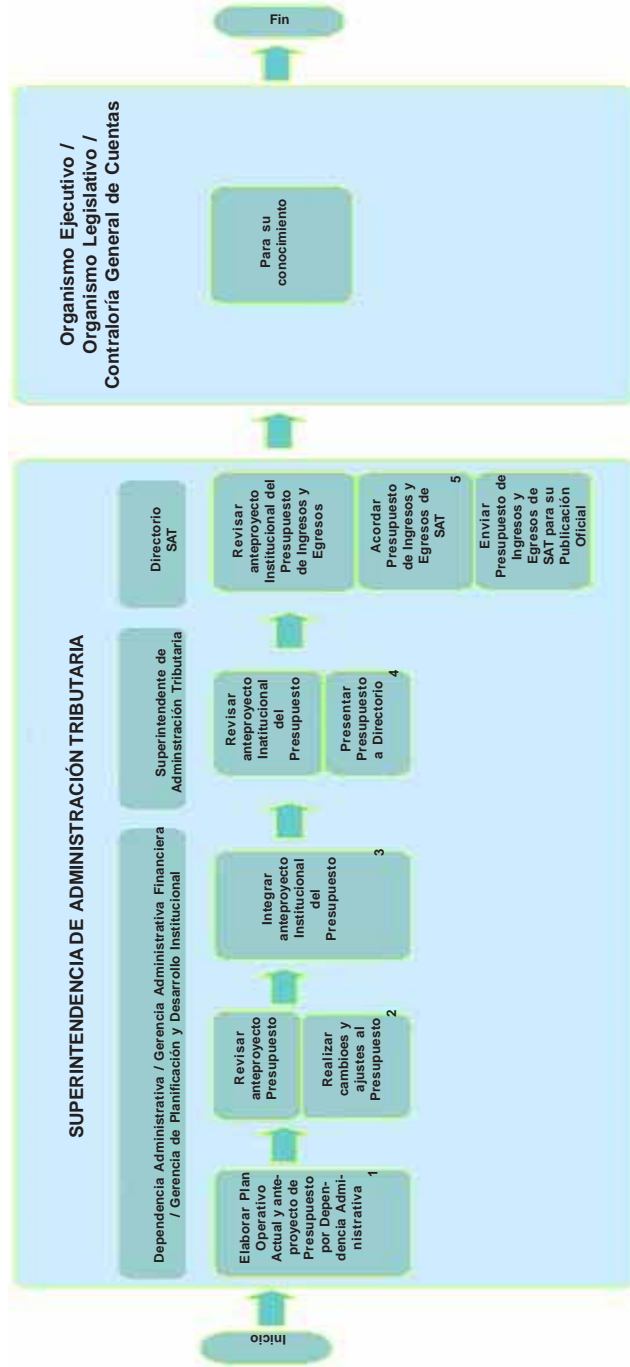
Asimismo, se preparan las políticas y normas para formular el presupuesto de ingresos y egresos, y se fijan los techos presupuestarios o niveles máximos de asignación para el Presupuesto de Funcionamiento Recurrente, los cuales son entregados a los responsables de las dependencias administrativas, para que los distribuyan en sus actividades presupuestarias con base en las políticas y normas entregadas.

Para presupuestar los Proyectos No Recurrentes de Funcionamiento y de Inversión, se determinan las demandas de asignación de fondos y las prioridades de los mismos, y con base en la factibilidad real de su ejecución y la disposición de los recursos, se asignan únicamente los de más alta prioridad.

Todas las Unidades solicitan la asignación de recursos con base en las políticas y normas establecidas, y posteriormente la Gerencia Administrativa Financiera de la Institución consolida la información en el Proyecto 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.3

PROCESO DE FORMULACIÓN DEL
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DE
LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



Fuente: Gerencia Administrativa Financiera, SAT.

Tal como se observa en el gráfico anterior, la SAT es completamente autónoma financieramente, en virtud que su presupuesto de ingresos y egresos es elaborado, analizado y aprobado por sus propias dependencias y autoridades, sin la intervención de ninguna otra institución. Ello garantiza que el presupuesto obedezca a los criterios de planificación que mejor convenga a los programas y proyectos de la Administración Tributaria, lo que efficientiza el gasto en el sentido que está orientado hacia aquellos programas y proyectos que cumplen de mejor forma objetivos de la SAT.

e. La Ejecución del Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos

Para la ejecución de su Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos, la SAT se rige por las normas aplicables en Guatemala para la administración financiera del Estado, entre las cuales están la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley de Contrataciones del Estado.

Es pertinente indicar que aun cuando la SAT tiene la posibilidad total de definir los programas y proyectos a los cuales dirigirá sus recursos, 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.

Finalmente, resulta importante destacar que en el proceso de ejecución de sus compras de bienes, materiales, suministros y servicios, la SAT es de las pocas entidades del Estado de Guatemala que dispone de una planificación de sus compras y contrataciones, por medio de un "Plan de Compras"

f. Cierre del Presupuesto y Liquidación Contable

De conformidad con la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Presupuesto, en Guatemala el Presupuesto es Anual y el período fiscal coincide con cada año calendario, de tal forma que se apertura el 1 de enero y se cierra el 31 de diciembre de cada año.

Por otro lado, la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Presupuesto establecen que dentro de los tres primeros meses de cada año se debe someter a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas, la liquidación del presupuesto anual y enviar copia de la misma al Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas y al Congreso de la República, esto implica que el cierre presupuestario es programado para el 31 de diciembre de cada año y que la contabilidad queda abierta hasta el 31 de marzo de cada año, no para efectuar imputaciones presupuestarias sino para efectuar las reclasificaciones y ajustes que sean necesarios sin que afecten el presupuesto del ejercicio anterior.

5.4 Rendición de Cuentas

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.

Complementariamente a la revisión por parte de la Contraloría General de Cuentas, y para garantizar el apropiado manejo de los recursos de la SAT, el Directorio instruye a la Administración para que contrate una Auditoría Externa que rinda sus informes directamente a ese cuerpo colegiado.

Internamente y con el propósito de mantener un apropiado sistema de rendición de cuentas, se ha construido un conjunto de indicadores de desempeño y evaluaciones de impacto de las acciones que realiza la Administración Tributaria. Este conjunto de indicadores, da seguimiento a los productos obtenidos, a los resultados de la gestión de la SAT y también cuantifica los diferentes niveles de eficiencia en el manejo de recursos. Además, el conjunto de indicadores es utilizado como insumo al sistema interno de evaluación de desempeño que ha dispuesto la Gerencia de Recursos Humanos de la Institución.

a. El sistema interno de evaluación de desempeño.

Con el propósito de fortalecer la eficiencia interna de la Institución, el desempeño individual de los trabajadores se registra por medio del Sistema de Evaluación de Desempeño, que se integra por evaluaciones en un 85% del logro de ciertos factores denominados Objetivos, que reflejan la productividad y la eficiencia del trabajo del empleado y en un 15% por la calificación de ciertos factores conductuales del trabajador. Estos últimos factores son acordados para el período de evaluación, conjuntamente entre funcionarios y empleados para el desempeño de sus tareas.

La administración del desempeño implica lograr la adecuada gestión de las distintas fases, desde el respeto a la filosofía, objetivos, políticas y reglas establecidas, así como el desempeño de los roles asignados a cada una de las áreas y el manejo adecuado de las técnicas e instrumentos para el alcance de los objetivos institucionales.

El objetivo general de la evaluación es: Proporcionar una descripción objetiva, transparente y confiable de manera que el funcionario y empleado por medio de su actitud (Factores subjetivos) haya contribuido con el alcance de los indicadores de gestión (Factores objetivos) de su área de responsabilidad o de trabajo, en un período determinado.

Además de ser el medio para reconocer los méritos y logros de los empleados, la evaluación del desempeño estará orientada a detectar áreas de mejora y así elaborar un plan de desarrollo. También es utilizada dicha herramienta para:

- Obtener en medida objetiva el desempeño que el personal de SAT posee en sus puestos de trabajo en el periodo a evaluar.
- Ser una herramienta objetiva para considerarla en la promoción de personal.
- Retroinformar las políticas de selección, capacitación, mantenimiento del recurso humano y desarrollo organizacional.

5.5 Las Herramientas Tecnológicas Para la Gestión Financiera y Presupuestaria en la Superintendencia de Administración Tributaria

Además del uso generalizado del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) a partir del año 2000, cuando la SAT se convirtió en la primera entidad descentralizada del Estado de Guatemala en adoptar su uso; del Sistema de Gestión de Adquisiciones o Sistema de Informático de Gestión (SIGES) en 2008, y del Sistema Guatecompras a partir de 2004, del cual la Institución recibió un reconocimiento a las mejores prácticas en el sector público, la SAT utiliza para su gestión de planificación y presupuestación un Sistema de Planificación de sus Recursos conocido con el nombre de Prosis.

a. El Sistema PROSIS (PRIMARY OBJECTS INFORMATION SYSTEM)

PROSIS es una herramienta informática implementada en 2005 con el propósito de proveer a la Institución con un marco tecnológico que sustente el modelo de gestión que actualmente utiliza la SAT. Esta herramienta integra un conjunto de elementos en los cuales se incluyen:

- 1) El Plan Estratégico (PEI) que define la visión, misión, objetivos estratégicos y de desempeño, proyectos y programas a seguir;
- 2) El Plan Operativo Anual (POA), en el cual se definen en forma anual los proyectos a desarrollar, su prioridad, la categorización de los mismos (grupo, clasificación, y beneficiario) y su descripción. También incluye la asignación económica, el responsable del proyecto, las dependencias relacionadas; así como las actividades a realizar y su correlación, salidas, su programación, el detalle de recursos cuando procede indicando cantidad, descripción y costo y la ponderación de cada una de las actividades.

En cuanto a los programas que desarrolla la Institución, contempla la información relacionada con responsable del mismo, sus metas, indicadores de gestión, detalle de recursos necesarios, indicando cantidad, descripción y costo.

- 3) El conjunto de Indicadores de gestión de la Institución, los cuales como mencionamos anteriormente son utilizados para la formulación de evaluación del desempeño individual de los trabajadores de la SAT.

El propósito de PROSIS es mejorar la eficiencia y la eficacia de la SAT, por medio de la verificación de funciones de carácter analítico y estratégico que generen valor agregado, tales como:

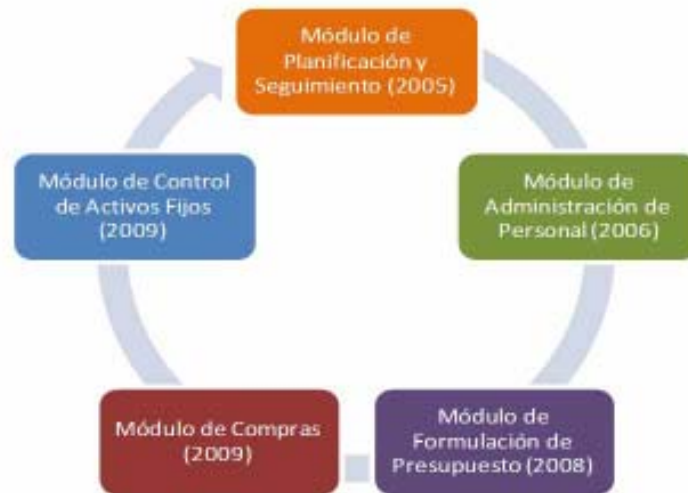
- Alinear el Plan Estratégico Institucional con el Plan Operativo Anual, el Presupuesto y los indicadores de gestión.
- Diseñar e implementar un sistema de gestión integral basado en herramientas informáticas modernas.
- Permitir la integración de las actividades institucionales.
- Contribuir a la medición del desempeño de las unidades administrativas de la SAT, poniendo especial énfasis en la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y metas institucionales.
- Minimizar las debilidades organizacionales de la institución.

Esta herramienta se basa en el concepto de los llamados ERP (Enterprise Resources Planning) e integra los procesos de gestión de planificación y de recursos financieros, humanos y físicos. Utiliza tecnología 100% Web lo que facilita su mantenimiento.

La primera etapa de Prosis inició en 2005 cuando se inició con el desarrollo del Módulo de Planificación y Seguimiento de Gestión, en donde a partir de dicha fecha se ha llevado control de la misión, visión, objetivos estratégicos, objetivos operacionales, indicadores de gestión y las metas de la Institución.

En 2007 se puso en vigencia el Módulo de Administración de Personal que permite la automatización completa de la administración de puestos, de la nómina, y ha permitido la automatización del reclutamiento y selección del personal, la evaluación de desempeño, el mantenimiento de la curricula electrónica y el seguimiento a las declaraciones patrimoniales de los trabajadores que complementan el sistema de rendición de cuentas de los empleados de la SAT.

Gráfica No. 4

MODULOS QUE COMPONEN EL SISTEMA PROSIS

Para 2008 se introdujo el módulo de formulación del presupuesto de tal forma que todo el proceso de planificación y presupuestación quedo controlado por medio de una sola herramienta. Finalmente, se espera concluir en 2009 con la implementación de los módulos de compras y de control de activos fijos, los cuales permitirán la optimización del control de los recursos disponibles en la Institución.

VI. REFLEXIONES FINALES

Un elemento fundamental dentro del arreglo institucional de las modernas instituciones públicas, es contar con efectivas herramientas tecnológicas en la gestión financiera y presupuestaria que a su vez contengan mecanismos de monitoreo y supervisión, no sólo para la alta gerencia, sino que para la población que es al final quien paga los impuestos y a quien debe rendirse cuentas por el uso de sus recursos.

Por ello es sumamente 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, y concretado por medio de procesos y procedimientos efectuados en modernas herramientas tecnológicas, que faciliten la transparencia y publicidad de los actos administrativos. Esta situación permite

que la población perciba el cumplimiento de los principios de legalidad y justicia que deben prevalecer en el desarrollo de los distintos actos administrativos, además que permite ganar credibilidad y neutraliza la resistencia de la población al pago de los tributos.

Los modernos sistemas y herramientas informáticas en la gestión administrativa, financiera y presupuestaria no solamente facilitan una adecuada planeación estratégica y operativa, sino que además permiten la definición de los roles y funciones de cada dependencia administrativa, en función de los objetivos institucionales estratégicos de largo plazo y garantizan una racional asignación de los recursos y eficaz ejecución de los mismos. Por ello, disponer de adecuadas herramientas tecnológicas en la gestión financiera y presupuestaria, para una oportuna y efectiva rendición de cuentas, no solamente proporciona a la administración un impacto positivo en la eficiencia y eficacia del desempeño institucional, sino que además permite una rendición de cuentas más satisfactoria.

De lo expuesto, se puede concluir que la gestión de las administraciones tributarias puede ser potencializada cuando se le dota de adecuadas y modernas herramientas tecnológicas para la gestión administrativa, financiera y presupuestaria, que también faciliten la oportuna y efectiva rendición de cuentas, mientras que las pautas para el desarrollo de los sistemas de gestión administrativa, financiera y presupuestaria en la administración tributaria están dados por el entorno mundial y los requerimientos de control que realicen los entes especializados en cada una de las sociedades.

Sin embargo, hay que reconocer que en toda administración tributaria la integridad es condición necesaria, aunque no suficiente, para el cumplimiento de su misión, y requiere dedicación total. Además, en un mundo tributario tan complejo y dinámico como el actual, al que se suma la problemática situación de la difícil situación económica a nivel global, la eficiencia es una condición indispensable para poder vivir y atravesar la crisis con los menores grados de erosión en la base tributaria y en la tributación.

Por ello, los recursos públicos deben ser apropiadamente administrados, debido a que cuando los mismos no son utilizados en beneficio de los contribuyentes y la administración tributaria, las posibilidades de desarrollo disminuyen notablemente, lo cual resulta en desmedro de los intereses del Estado y de la población.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alberto Barreix y Jerónimo Roca; Un Nuevo Modelo de Administración Tributaria; Universidad Católica; Montevideo, Uruguay; 2003.
2. Antes Andrzej T. Abraszewski, Fatih Bouayad-Agha, John D. Fox, Wolfgang Münch; Presupuestación basada en los Resultados: La Experiencia de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas; Ginebra, Suiza, 1999.
3. Asamblea Nacional Constituyente. "Constitución Política de la República de Guatemala", Guatemala 1985.
4. Carlos Serrano Martín de Vidales; Proyecto de Implantación de un Sistema de Dirección Por Objetivos para el Departamento de Responsabilidad Patrimonial del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid; Dirección General de Organización y Régimen Jurídico; Ayuntamiento de Madrid; V Curso de Dirección Pública Local; 2006.
5. Claudino Pita; Las tendencias actuales en la Modernización de la Administración Tributaria. AFIP, 2004.
6. Congreso de la República de Guatemala; Decreto número 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto; Guatemala, 1997.
7. Congreso de la República de Guatemala; Decreto número 1-98, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Guatemala, 1998.
8. Congreso de la República de Guatemala; Decreto número 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública; Guatemala, 2008.
9. David Arellano Gault & José de Jesús Ramírez Macías, 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
10. Isaac Umansky; Nuevas Tendencias en Gerencia Pública y Presupuesto; 55 Revista Internacional de Presupuesto Público; Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP; Buenos Aires, Argentina; 2006.
11. Jorge Cosulich Ayala; Reforma de las Administraciones tributarias en países de América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y temas pendientes, CIAT, 1999.
12. José Vicente Rodríguez Aznar; Elementos De Economía Presupuestaria; Ministerio De Hacienda; Venezuela, 1973.
13. Juan Cristóbal Bonnefoy; La Gestión por Resultados en las Administraciones Tributarias; II Curso Internacional Sobre Estimaciones Tributarias; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, CEPAL; septiembre, 2004.
14. Juan Manuel Benavente Borbolla; Administración por objetivos (2004). En http://www.monografías.com/trabajos_21/dirección_por_objetivos. Página visitada el día 19 de enero de 2009.

TEMA 3.3 (Guatemala)

15. Norma Pontet Ubal; Modernización de la Gestión y Administración Pública; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR, Montevideo-Uruguay; E-mail: pontet@internet.com.uy
16. Servicio de Rentas Internas y Corporación Aduanera Ecuatoriana; Simplificación de la Administración Tributaria y Aduanera.

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

Paulo Sérgio Dos Santos

Consultor Especialista en Administración Tributaria
y ex Director de Cooperación Técnica del CIAT



Sr. Paulo Sérgio Dos Santos

Sin lugar a dudas, la primera década del tercer milenio ha sido la década de la consolidación de la modernización para la mayoría de las administraciones tributarias del CIAT. En esta década las administraciones tributarias se han lanzado definitivamente al uso de modernas herramientas - en particular la Internet - y han sabido sacar provecho de dicho uso en términos de productividad y de servicio al contribuyente. Felicito al CIAT por haber seleccionado un tema tan importante para la última Asamblea de la década.

El programa técnico de la Asamblea se centró en el análisis de **"Una Visión Moderna de la Administración Tributaria en el Actual Contexto**

Económico y Social" y se ha dividido en tres temas principales y ocho subtemas. Los tres temas principales fueron: **Las Tecnologías de la información y de las Comunicaciones -TICs al servicio de la Administración Tributaria; Estrategias para Promover el Cumplimiento, el "Beneficio Subjetivo" en las Administraciones Tributarias; y Estrategias e Instrumentos para el Mejoramiento de la Gestión en las Administraciones Tributarias.**

Antes de empezar a discutir el desarrollo del programa técnico de la Asamblea, es necesario hacer referencia a un tema que nos preocupa a todos y que fue largamente discutido durante la asamblea - la actual crisis económica. Por su relevancia internacional y por los posibles impactos que tendrá sobre las administraciones tributarias, este fue un tema que abarcó una parte de nuestras discusiones.

LA CRISIS ECONÓMICA

La actual crisis económica es la más importante desde la crisis de los 30. Y tal como nos indicaba el Lic. Bengoa, Secretario de Finanzas de la República Dominicana, es una crisis perfecta: Los consumidores no están consumiendo; los bancos no están prestando; los inversionistas no están invirtiendo; y los gobiernos no están recaudando.

La crisis va a traer una serie de desafíos para las administraciones tributarias. Probablemente será más difícil recaudar ya que los contribuyentes tratarán de compensar la reducción de capital de giro a través del incumplimiento tributario. Se puede esperar un aumento en la omisión y en la morosidad así como en la evasión. Los contribuyentes tratarán de justificar un menor cumplimiento tributario por la reducción de la actividad económica. Por ello, es fundamental entender cabalmente cómo la crisis afectará los diferentes sectores económicos y segmentos de contribuyentes para tomar las medidas adecuadas. Para ello, la información disponible en los repositorios de datos (data warehouses) de las administraciones tributarias será de mucha utilidad.

Es fundamental tratar de estimar la reducción de los ingresos como consecuencia de la crisis. Los diferentes impuestos tienen diferentes elasticidades así como diferentes periodos para asimilar diferentes efectos económicos. Asimismo, algunos sectores serán más afectados que otros. Los contribuyentes con ingresos provenientes de exportación, de rentas e ingresos financieros, y de comercialización de petróleo, por ejemplo serán más afectados. Es importante que las administraciones tributarias revisen los ingresos declarados por esos contribuyentes teniendo en cuenta las proyecciones de reducción de los ingresos antes mencionadas.

En términos de acciones operativas, una prioridad debería ser el control del cumplimiento de los grandes y medianos contribuyentes. Estos en general responden por 80% de los ingresos recaudados y por ello es importante asegurar que estén declarando y pagando correcta y oportunamente. Es también necesario controlar con mayor cautela el tratamiento de las pérdidas, las transacciones con monedas extranjeras, así como sus prácticas de precios de transferencia.

Finalmente, otro tipo de desafío que tendrán que enfrentar muchas administraciones tributarias será el corte en su presupuesto de gastos. Eso será una consecuencia inevitable, en consonancia con el corte de los presupuestos de las demás agencias gubernamentales.

LAS TICS AL SERVICIO DE LAS AT

Tanto por las exposiciones cuanto por los casos prácticos presentados en la Asamblea, se ha podido observar el importante avance de nuestras administraciones en lo que se refiere al uso de moderna tecnología. La tecnología ha permitido un aumento significativo de la capacidad de control de las administraciones tributarias, a través de los cruces de información y de la masificación de los procedimientos de control.

Eso sin duda implicará en mayor eficiencia y efectividad. Por el lado de los contribuyentes, una amplia gama de servicios ha sido puesta a disposición de los contribuyentes. Primero las consultas a legislación, después, la presentación de declaraciones y realización de pagos por la vía electrónica, luego, la actualización de información del registro de contribuyentes vía Internet, el acceso a la información de su cuenta corriente, etc. Sin lugar a dudas, nuestras administraciones han dado un paso gigantesco en esta década.

Sin embargo, hay que tomar algunas precauciones respecto de la implementación de las TICs. Si por un lado queda claro que cualquier transformación de las AT requerirá el uso de las TIC, por otros, resulta fundamental poder medir sus impactos y costos. Llama atención los altísimos costos de nuevos proyectos de TICs en algunos países miembros del CIAT. Es igualmente importante señalar que lo que se persigue no es mecanizar los procedimientos actuales, sino transformar los procesos de la administración tributaria. Finalmente, hay que tomar en cuenta el marco legal para sacar el máximo provecho de las TICs.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS TICs: DILEMAS

Hay decisiones muy importantes a tomar respecto de la estrategia de las TICs. Las administraciones tributarias del CIAT han adoptado diferentes enfoques. Sin embargo hay desafíos que son comunes a la mayoría de las administraciones. ¿Como proyectar el mediano y largo plazo si hay presiones diarias para resultados inmediatos? ¿Que equipo adquirir ya que la tecnología cambia permanentemente y las licitaciones son demoradas? ¿Como mantener el equilibrio entre acciones de facilitación del cumplimiento y acciones de control? Que parte de los trabajos en TICs será tercerizada? ¿Que cantidad de recursos será reservada para imprevistos?

En todo caso, hay algunos puntos sobre los cuales hay un amplio consenso. El primero es que la estrategia de las TIC debe estar alineada con la de la AT y a ella subordinada. Otro es la importancia de la coordinación con los otros agentes involucrados (gobiernos de estados y municipios, asociaciones de contribuyentes, red bancaria, etc.). Igualmente importante es definir claramente el modelo de gobernabilidad de la gestión informática (la monarquía del negocio, la monarquía de la TIC, el modelo feudal, el modelo federal, el duopolio, y el modelo anárquico tal como nos describió el Lic. Juan Hernández, Director de Impuestos Internos de República Dominicana). El capital humano sigue siendo fundamental y en algunos casos no hay flexibilidad para contratar los recursos necesarios. Es importante tener en cuenta que las administraciones tributarias se mueven en un entorno muy cambiante, lo que exige un plan particularmente flexible. Los usuarios de los sistemas TICs deben capacitarse en tecnología informática para conocer sus potencialidades en términos de solución de sus problemas así como para

poder mejor utilizarla. Y los especialistas en TICs deben ser capacitados sobre las áreas de negocio de las administraciones tributarias e inclusive adaptar su estructura a la estructura de la administración tributaria.

LA POTENCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL MASIVO (DECLARACIÓN Y PAGO)

En términos de control masivo de los contribuyentes ha habido un avance impresionante en lo que se refiere a presentación de declaraciones y realización de pagos por la vía electrónica. Pese a dicho avance, algunas administraciones siguen manejando una gran cantidad de declaraciones y pagos en papel.

En esa área hay que tener objetivos bien ambiciosos. La meta debería ser la implementación de una administración tributaria sin papeles. Para eso, además de desarrollar los sistemas TICs de apoyo, hay que diseñar una efectiva estrategia para estimular el uso de declaraciones y pagos electrónicos así como los demás servicios vía Internet.

Respecto de declaraciones electrónicas, los formatos deberían ser "customizados" a los contribuyentes. Así, un contribuyente que no recibe un determinado tipo de renta (rentas de alquileres o de capital, por ejemplo) no debería ver esa sección de la declaración. Así para un contribuyente de actividades sencillas, la declaración sería extremadamente sencilla. Además, se debería hacer disponible una facilidad para automáticamente importar los datos necesarios de la declaración del período fiscal anterior. En los Estados Unidos hay varios programas a venta con esas características, que deberían ser incorporadas a los nuevos programas de preparación de declaraciones.

Una medida que algunos países del CIAT ya están adoptando es la pre-preparación de declaración. Esta es una medida muy positiva que reduce los costos del contribuyente y tiende a aumentar el cumplimiento. Está basada en un extensivo sistema de cruces de información con diversas fuentes de pago (salarios, intereses, dividendos, etc.) así como fuentes de deducciones.

Se debe tomar cuidado además con los requerimientos excesivos. Por ejemplo requerir que un contribuyente tenga una cuenta bancaria para poder declarar electrónicamente es contraproducente e inhibe la expansión del sistema.

Algunas administraciones han buscado apoyo en la estructura tecnológica del sector bancario de su país. Mientras eso ha sido una decisión oportuna y pragmática, habría que revisarla en el futuro para que no haya dependencia tecnológica en organizaciones externas a la administración tributaria, en particular del sector privado.

Otra área que merece destaque es el control masivo del cumplimiento. Países como **Chile y Brasil** han tenido una provechosa experiencia con dichos controles. La idea es disponer de controles masivos permanentes (todos los años para el impuesto sobre la renta y a cada tres o seis meses para IVA por ejemplo), en que todas las declaraciones son revisadas por el sistema informático--y las discrepancias identificadas. Un grupo de empleados de la administración debe ser específicamente asignado a la tarea de contactar a los contribuyentes para corregir las irregularidades.

En resumen, hay que computarizar todo lo que se pueda computarizar. Así los empleados de la administración tributaria deben dedicarse a las excepciones y a tareas que requieran más inteligencia.

LA POTENCIACIÓN DE LOS SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE

La potenciación de los servicios al contribuyente requiere una estrategia clara y efectiva. Dicha estrategia debe comprender un franco diálogo con los contribuyentes, un perfecto conocimiento de sus necesidades, un modelo inteligente de implementación y mucha creatividad.

La experiencia de varios países nos indica que es crítico trabajar con los contribuyentes y con sus gremios representativos para el diseño de los sistemas de servicios. Ellos pueden aportar sus inquietudes e ideas de cómo resolverlas. Además, ellos pueden ser una importante fuente de apoyo en la diseminación del uso de los nuevos sistemas. Es fundamental saber lo que ellos necesitan.

La estrategia de implementación es crítica. En muchos casos debe ser gradual y se debe usar ciertos grupos de contribuyentes como piloto (empezar la implementación de la factura electrónica por los grandes contribuyentes, por ejemplo). Respecto del modelo de sistemas se debería tener en cuenta el ciclo de vida del contribuyente y desarrollar los sistemas TICs para apoyar dicho ciclo. El contribuyente se inscribe, cambia sus datos, emite facturas, lleva sus libros contables, presenta sus declaraciones, es fiscalizado, puede reclamar de la fiscalización, está sujeto a cobro, solicita devoluciones, y solicita su clausura cuando deja de operar. El sistema TICs vía Internet debería proveer apoyo en todas esas áreas.

Asimismo, es necesario un equilibrio entre los grupos atendidos por los servicios de las administraciones tributarias. Si por una parte se implementan las facturas electrónicas que a principio benefician más a los grandes contribuyentes, por otra parte se deben implementar sistemas como el pago fácil de Perú que benefician a los pequeños contribuyentes.

Es fundamental ser creativo y olvidar la burocracia y el conservadorismo en el diseño de los nuevos sistemas de servicio al contribuyente. Hay que usar ideas innovadoras como algunas que se presentaron en la Asamblea: declaración jurada simplificada vía SMS; sistemas informáticos simplificados de contabilidad para pequeños contribuyentes, sistemas de factura electrónica, sistemas de documentación fiscal electrónica, servicio móvil al contribuyente, sistema de procesos tributarios digitales, etc.

ESTRATEGIAS PARA PROMOVER EL CUMPLIMIENTO Y EL "BENEFICIO SUBJETIVO"

Ese tema trajo alguna discusión conceptual. Mientras todos apreciamos a los contribuyentes cumplidores, la cuestión es si alguien deba ser premiado por cumplir con la ley. En todo caso no parece adecuado reducir la carga tributaria de aquellos que cumplen cabalmente con sus obligaciones tributarias. Algunos sistemas tributarios prevén un descuento por pago anticipado de algunos impuestos, pero eso no puede ser considerado como un premio al cumplimiento, sino una compensación financiera por la anticipación de la recaudación. Algunos premios no monetarios son aceptables, como el reconocimiento de buenos contribuyentes. Algunos países permiten que esos contribuyentes saquen fotos con sus máximas autoridades, o reciban diplomas, o aún tengan sus nombres publicados en la prensa.

En todo caso, habría que tomar algunas decisiones importantes al implantar un sistema de beneficio subjetivo. ¿Como se determinaría quien es un buen contribuyente? Eso quiere decir que márgenes habría de incumplimiento para mantener el estado de buen contribuyente (atraso en un pago en un año, por ejemplo). La respuesta a esa pregunta requeriría un proceso similar a los de análisis de riesgo aplicados en la selección de contribuyentes para la fiscalización y cobranza. ¿Como sería el incentivo? Tal como se mencionó anteriormente, debería ser un beneficio no monetario. ¿Quien se beneficiaría en el caso de contribuyentes personas jurídicas? ¿Sería la empresa la beneficiaria o alguno de sus más altos funcionarios?

ORIENTACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN CON BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

La investigación de comportamiento respecto del cumplimiento y el acuerdo de cumplimiento utilizados en algunos países (**Canadá** y **Países Bajos**) son medidas adecuadas y su implantación debería ser considerada en otros países del CIAT que todavía no las ha adoptado. La investigación de comportamiento puede ser un excelente complemento del sistema de análisis de riesgo.

Respecto del acuerdo de cumplimiento parece una medida eficaz para **Canadá** o **Países bajos**, pero es fundamental analizar esas medidas teniendo en cuenta el nivel de incumplimiento tributario de cada país. El incumplimiento del IVA en **Canadá** y en los **Países Bajos** anda en la casa de los 10% de su recaudación potencial, mientras en América Latina la mayoría de los países presenta niveles del incumplimiento en el IVA entre 20% y 40%. De la misma forma la disposición de los contribuyentes de efectivamente cooperar con la administración tributaria también puede ser diferente.

MECANISMOS DE INCENTIVO Y FACILITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO CON BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

De cierta forma, los mecanismos de incentivos y las sanciones son las dos caras de una misma moneda. El uso de técnicas de investigación de comportamiento y análisis de riesgo pueden ser utilizadas tanto para identificar buenos contribuyentes como, por diferencia, identificar a incumplidores. En nuestro trabajo de asistencia técnica hemos propuesto y algunos países están aplicando el concepto de lista blanca. A diferencia de las listas negras que en el pasado utilizaban las compañías de tarjeta de crédito, la lista blanca contienen aquellos contribuyentes que cumplen cabalmente con sus obligaciones de declarar y pagar.

El sistema se basa en que para realizar ciertas actividades, los contribuyentes tienen que estar en la lista blanca. Entre otras, la realización de las siguientes actividades requiere que el contribuyente esté en la lista blanca de la administración tributaria: realización de importación y exportación; devolución de impuestos; autorización para impresión y uso de facturas; y ventas al gobierno.

ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN LAS AATT

Las estrategias para mejoramiento de la gestión de las administraciones tributarias deben estar basadas en algunos principios básicos para que sean exitosas. El primer principio es la estabilidad en el comando en la administración. En varios países del CIAT el promedio de tiempo de un director general o equivalente es de menos de dos años. Por supuesto eso conlleva a un enfoque "cortoplazista" de la administración y con ello la dificultad de resolver sus problemas estructurales.

Otro principio fundamental es el fortalecimiento permanente de los recursos humanos. En ese aspecto también vemos con preocupación la inestabilidad de los sistemas de RH de algunos países miembros. En esos países, cuando hay

un cambio de gobiernos una gran parte de los funcionarios de la administración tributaria es cambiada. Eso trae costos de reclutamiento y capacitación e ineficacia ya que interrumpe programas de servicio al contribuyente y de control que estuvieran en marcha.

Un factor crítico que a veces es descuidado es la coordinación con el entorno. Es crucial que la administración lleve en cuenta las inquietudes de los contribuyentes y de otros agentes involucrados con el proceso de tributación.

La flexibilidad y cierta autonomía en el manejo presupuestario es otro factor clave para el éxito de una administración tributaria. Si la administración no dispone de un presupuesto estable, suficiente para cubrir sus costos, incluso sus inversiones en tecnología e infraestructura, además de personal, sus resultados serán deficientes. Por supuesto que toda autonomía debe ser acompañada de medidas de control y transparencia para asegurar que los recursos públicos aplicados en la administración tributaria son correctamente utilizados.

El adecuado equilibrio entre los servicios a los contribuyentes y el control de su cumplimiento es otro factor clave. En un ambiente de auto-liquidación, es una obligación de la administración tributaria proveer toda asistencia posible al contribuyente para que el pueda cumplir con sus obligaciones voluntariamente. Dicha asistencia debe estar basada en el principio de que el contribuyente es honesto y que quiere pagar lo determinado por la ley. Pero si el contribuyente no cumple, la administración debe estar preparada para detectarlo y aplicar rígidamente las penalidades que correspondan. Las acciones de servicios y de control deben estar fuertemente apoyadas en modernos y eficaces sistemas de TIC.

EL CONTROL DE GESTIÓN Y LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LASAATT

Los indicadores de desempeño son una herramienta indispensable para las administraciones tributarias. Su utilización debe entenderse como un ciclo de cinco etapas; **(1)** el diseño de los indicadores, **(2)** el establecimiento de metas para cada indicador; **(3)** la producción de los indicadores durante la operación de los procesos de la administración tributaria; **(4)** el análisis e identificación de desviaciones en los indicadores; y **(5)** las medidas para corregir desviaciones detectadas.

Algunos cuidados deben ser observados al introducir sistemas de indicadores de gestión. El **primero** es que deben ser producidos, en su casi totalidad, automáticamente por los sistemas TICs; y **segundo**, empezar con un número reducido de indicadores y ampliarlo gradualmente.

LA GESTIÓN DE LOS RRHH: LA CAPACITACIÓN, ESTRATEGIAS, PLATAFORMAS Y HERRAMIENTAS IMPLEMENTACIÓN DE E-LEARNING

Desafortunadamente, pese a su importancia, la gestión de RH todavía es deficiente en algunas administraciones tributarias. Tal como se mencionó anteriormente, en algunos países un número considerable de empleados es removido cuando cambia el gobierno. Los salarios, en muchas administraciones son inadecuados, los planes de carrera están por implementarse y la capacitación no tiene la prioridad que debería tener.

Los problemas de recursos humanos tienen que ver con el reducido período de tiempo que los directores generales ocupan su cargo. Como los resultados de inversión en recursos humanos levan tiempo para materializarse, dicha inversión pierde prioridad.

Respecto de la capacitación, todavía hay mucho que avanzar. Planes anuales de capacitación no son preparados regularmente y cuando preparados no son ejecutados. El e-learning no es la panacea universal, pero debe ser una importante parte del plan. El e-learning reduce costos y aumenta el alcance de la capacitación, puede ayudar a estandarizar la capacitación, los cursos pueden ser intercambiables (cooperación entre países), y el CIAT puede ser una importante fuente de cursos.

LAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

Anteriormente en ese informe se ha resaltado la importancia de la autonomía administrativa y financiera de las administraciones tributarias. Dicha autonomía debe acompañarse de adecuadas herramientas de gestión y de control. Para eso, es necesario contar con sistemas eficaces y transparentes de control de la gestión financiera.

Las administraciones tributarias han adoptado estrategias diferentes en cuanto a sus sistemas de control financiero. Muchas de ellas son requeridas a utilizar el sistema financiero del gobierno (SIAFI o similar). Otras utilizan productos ofrecidos en el mercado. En ambos casos es necesario que haya mecanismos transparentes de control de la gestión financiera de las AT. Eso incluye la publicación del uso de los recursos y resultados financieros de la gestión de la administración tributaria.

CONCLUSIÓN

En general, los países del CIAT han sabido aprovechar las TIC para modernizar sus administraciones tributarias. Han podido poner en marcha efectivos sistemas de control y sistemas muy completos de asistencia a los contribuyentes. Eso ha requerido planes bien elaborados y flexibles para poder enfrentar el cambiante entorno en que opera la administración tributaria, así como las trabas burocráticas en particular los lentos procesos de licitación.

Aunque los avances son importantes, todavía hay mucho que hacer. Para ello es importante una amplia comunicación con los contribuyentes para escuchar sus inquietudes y sugerencias. Asimismo, es necesario tener en cuenta el ciclo de vida del contribuyente para tratar de brindarle apoyo en todas las etapas de dicho ciclo. Respecto del control del cumplimiento, es necesario poner en marcha efectivos sistemas TICs, basados en análisis de riesgos y en cruces de información y respaldados por investigaciones de comportamiento respecto del cumplimiento tributario.

PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES

43ª ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT
Santo Domingo, República Dominicana
20 al 23 de abril de 2009

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

**TEMA CENTRAL: UNA VISIÓN MODERNA DE LA ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA**

LUNES, 20 DE ABRIL

Mañana

09:00 - 09:30 Acto inaugural (30')

09:30 -10:00 Foto oficial y Receso para café

Moderador: William Baker, Comisionado y Director Ejecutivo de la Agencia Canadiense de Ingresos

Conferencia Inaugural: Una Visión Moderna de la Administración Tributaria en el actual contexto económico y social

10:00-10:30 **Orador (30'):** Parthasarathi Shome, Economista Jefe del Servicio de Ingresos y Aduanas del Reino Unido

Tema 1: Las Tecnologías de la información y de las comunicaciones al servicio de la administración tributaria

10:30 - 11:05 **Orador (35'):** Juan Hernández, Director General de Impuestos Internos, República Dominicana

11:05 - 11:15 **Comentarista (10'):** Juan Toro, Director de la División de Administración de Ingresos, Fondo Monetario Internacional

11:15 - 11:45 Debate (45')

Tema 1.1: La Planificación estratégica de las TICs: Dilemas que plantea el entorno actual.

Moderador (35'): Roberto González Cárdenas, Jefe de la Oficina de Desarrollo e Innovación Aduanera del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, República Bolivariana de Venezuela

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

- 11:45 - 12:05 **Orador (20')**: Eduardo Poggi, Asesor en Tecnología de Información, Administración Federal de Ingresos Públicos de la Argentina
- 12:05 - 12:25 **Orador (20')**: Raúl Zambrano, Gerente de Asistencia Técnica, CIAT
- 12:25 - 12:55 Debate (30´)
- 12:55 - 14:30 Almuerzo

Tarde

Tema 1.2: La potenciación de las actividades de control masivo (declaración y pago).

Moderador: Carlos Marx Carrasco, Director General del Servicio de Rentas Internas del Ecuador

- 14:30 - 14:50 **Orador(20')**: Intikhab Shaik, Director de Estrategias de Modernización y Diseño, Servicio de Ingresos Sudafricano

- 14:50 - 15:10 **Orador (20')**: Manuel Velarde Dellepiane, Superintendente Nacional de Administración Tributaria del Perú

- 15:10 - 15:40 Debate (30´)
- 15:40 - 16:00 Receso

Tema 1.3: La potenciación de los servicios al contribuyente

Moderador: Pluvio Mejicanos, Viceministro de Finanzas Públicas de Guatemala

- 16:00 - 16:20 **Orador (20')**: Néstor Díaz Saavedra, Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia

- 16:20 - 16:40 **Orador (20')**: Ricardo Escobar Calderón, Director del Servicio de Impuestos Internos de Chile

- 16:40 - 17:10 Debate (30´)
- 17:10 -18:00 Proyecto EurosociAL
(Reunión sólo para representantes de países beneficiarios)

MARTES, 21 DE ABRIL

Mañana

Tema 2: Estrategias para promover el cumplimiento, el "beneficio subjetivo" en las AATT

Moderador: Germania Montás, Subdirectora General de Impuestos Internos de República Dominicana

09:00 - 09:35 **Orador (35´):** José Antonio Pereira, Director General de Impuestos de Portugal

09:35 - 09:45 **Comentarista (10´):** Claudino Pita, Secretario Ejecutivo del CIAT

09:45 - 10:15 Debate (30´)

10:15 - 10:35 Receso

Tema 2.1: Criterios de orientación de la fiscalización con base en el comportamiento de los contribuyentes.

Moderador: Bronislav Mikel, Subdirector General y Director del Departamento de Gestión y Economía de la Autoridad Financiera Territorial de la República Checa

10:35 - 10:55 **Orador (20´):** Marian Bette, Departamento de Asuntos Internacionales, Administración Tributaria y Aduanera de Países Bajos

10:55 - 11:15 **Orador (20´):** Lyse Ricard, Comisionada Asistente, Oficina de Programas de Cumplimiento, Agencia de Ingresos de Canadá

11:15 - 11:45 Debate (30´)

Tema 2.2: Mecanismos de incentivo y facilitación del cumplimiento con base en el comportamiento de los contribuyentes.

Moderador: Michael Crichlow, Comisionado de Impuestos del Ministerio de Finanzas de Bermuda

11:45 - 12:05 **Orador (20´):** Frank Ng, Comisionado de Grandes y Medianas Empresas del Servicio de Ingresos Internos de Estados Unidos

12:05 - 12:25 **Orador (20´):** Francisco Fonseca, Director General de Tributación de Costa Rica

12:25 - 12:45 **Orador (20´):** John Karimi Njiraini, Comisionado de Impuestos Internos de la Oficina de Grandes Contribuyentes de la Autoridad de Ingresos de Kenia

12:45-13:15 Debate (30´)

13:15 - 15:00 Almuerzo

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Tarde

15:00 - 17:30 Sesión Administrativa

MIÉRCOLES, 22 DE ABRIL

Actividad de integración

JUEVES, 23 DE ABRIL

Mañana

Tema 3: Estrategias e instrumentos para el mejoramiento de la gestión en las AATT.

Moderador: Juan Hernández, Director General de Impuestos Internos, República Dominicana

09:00 - 09:35 **Orador (35´):** Marcelo Lettieri Siqueira, Auditor Fiscal de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil

09:35 - 09:45 **Comentarista (10´):** Marlene Ardaya, Presidenta Ejecutiva del Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia

09:45 - 10:15 Debate (30´)

10:15 - 10:35 Receso

Tema 3.1: El control de gestión y los indicadores para la medición del desempeño de las AATT

Moderador: Jamila Isenia, Directora de la Inspección de Tributos de Antillas Holandesas

10:35 - 10:55 **Orador (20´):** Bruno Soulie, Subdirector de Desempeño y Control de Gestión en la Dirección General de Finanzas e Ingresos Públicos de Francia

10:55 - 11:15 **Orador (20´):** Fernando Díaz Yubero, Director de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España

11:15 - 11:35 **Orador (20´):** Alfredo Gutiérrez Ortiz-Mena, Jefe del Servicio de Administración Tributaria de México

11:35-11:45 **Comentarista (10´):** Jeffrey Owens, Director del Centro de Política y Administración Tributaria -OCDE

11:45 - 12:15 Debate (30´)

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Tema 3.2: La gestión de los RRHH: la capacitación, estrategias, plataformas y herramientas que facilitan implementación del e-learning.

Moderador: Celia de Pablos, Directora de la Escuela de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales de España

12:15 - 12:45 **Orador (20´):** María Raquel Ayala, Directora de Estudios Tributarios, CIAT

12:45 - 13:15 Debate (30´)

13:15 - 14:45 Almuerzo

Tarde

Tema 3.3: Las herramientas tecnológicas en la gestión financiera y presupuestaria, para la oportuna y efectiva rendición de cuentas.

Moderador: William Layne, Secretario Permanente de Finanzas del Gobierno de Barbados

14:45 - 15:05 **Orador (20´):** Enrico Martino, Director de Relaciones Internacionales del Departamento de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas de Italia

15:05 - 15:25 **Orador (20´):** Rudy Villeda, Superintendente de Administración Tributaria de Guatemala

15:25 - 15:55 Debate (30´)

15:55 - 16:10 Receso

16:10 - 16:20 Evaluación evento

16:20 - 16:50 **Consideraciones finales:**
Paulo Sérgio Dos Santos, Consultor Especialista en Administración Tributaria y ex Director de Cooperación Técnica del CIAT

16:50 - 17:20 Clausura

LISTA DE PARTICIPANTES

43ª. ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT
Santo Domingo, República Dominicana
20 al 23 de abril de 2009

LISTA DE PARTICIPANTES

ANGOLA

Francisco Brandão
Presidente Comité da
Reforma Fiscal
Ministério das Finanças

Leonel Silva
Director Nacional de Impostos
Ministério das Finanças

ANTILLAS HOLANDESAS

John I. Charry
Fiscal policy officer
Directorate of fiscal affairs N.A.

Amarilis Haseth
Deputy Island Receiver
Island Receiver Curacao

Jamila Isenia
Directora
Inspección de Impuestos

Alfonso Trona
Federal Receiver
Landsontvanger (Federal Tax
Collector)

ARGENTINA

Eduardo Poggi
Asesor TI en SDG SIT
Administración Federal de Ingresos
Públicos- AFIP

Carlos Alberto Sánchez
Subdirector General
Dirección General Impositiva AFIP

Angel Rubén Toninelli
Director General
Dirección General Impositiva - AFIP

ARUBA

Cesar Alberto Angela
Tax Collection Specialist
Tax Department Aruba

Peter Auwerda
Deputy Director
Directorate of Taxes and
Customs Aruba

**ASOCIACIÓN FISCAL
INTERNACIONAL - IFA**

Manuel E. Tron
President-Elect
IFA

BARBADOS

William Layne
Permanent Secretary
Ministry of Finance

Sabina Walcott-Denny
Commissioner of Inland Revenue
Inland Revenue

BERMUDA

Michael Crichlow
Tax Commissioner
Office of the Tax Commissioner

LISTA DE PARTICIPANTES

BOLIVIA

Marlene Daniza Ardaya Vásquez
Presidenta Ejecutiva
Servicio de Impuestos Nacionales

Rolando Mariaca
Asesor Económico de
Presidencia Ejecutiva
Servicio de Impuestos Nacionales

BRASIL

Marcelo Lettieri
Coordenador-Geral de estudos
Previsão e Análise
Secretaria da Receita Federal do
Brasil

Mauro Sérgio Bogéa Soares
Auditor Fiscal da Receita
Federal do Brasil
Ministério da Fazenda

Lina Maria Vieira
Secretária
Receita Federal do Brasil

Sonia Camargo
Coordenadora Fisco Contribuinte
Governo do Estado do Rio G. do
Norte

BRASIL - INVITADOS
Paulo Dos Santos
Consultor - Privado

Nair Fernandes Alves Gaag Gaag
Chefe de Gabinete da Secretaria
Governo do Estado do Rio Grande
do Norte

João Batista de Lima Soares
Secretário de Estado da Tributação
Governo do Estado do Rio Grande
do Norte

CANADÁ

William Baker
Commissioner and CEO
Canada Revenue Agency

Lyse Ricard
Assistant Commissioner
Canada Revenue Agency

Bruce Snider
Manager, Technical Assistant
Canada Revenue Agency

CHILE

Fernando Barraza
Asesor Director
Servicio de Impuestos Internos

Ricardo Escobar
Director
Servicio de Impuestos Internos

Enrique Rojas Hidalgo
Subdirector de Estudios
Servicio de Impuestos Internos

CHILE - INVITADOS
Jorge Trujillo
Asesor DGII

**CENTRO INTERAMERICANO DE
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS
(CIAT)**

Claudino Pita
Secretario Ejecutivo
CIAT

Mónica Alonso
Coordinadora de la Oficina del
Secretario Ejecutivo
CIAT

LISTA DE PARTICIPANTES

Maria Raquel Ayala Doval
Directora de Estudios Tributarios
CIAT

Francisco Beiner
Gerente de Relaciones
Institucionales
CIAT

Marcio Verdi
Director de Operaciones
CIAT

Raul Zambrano
Gerente de Asistencia Técnica
CIAT

COLOMBIA

Néstor Díaz Saavedra
Director General
Dirección de Impuestos y Aduanas
Nacionales

COMISIÓN EUROPEA

Donato Raponi
Head Tax Administration
European Comisión

Nikolaus Schopphoven
Seconded National Expert
DG TAXUD

COSTA RICA

Lourdes Aguilar
Profesional
Ministerio de Hacienda

Rodolfo Espinoza
Profesional de Ingresos
Ministerio de Hacienda,
Dep. Tributación

Francisco Fonseca Montero
Director General de Tributación
Ministerio de Hacienda

Jenny Phillips Aguilar
Viceministra
Ministerio de Hacienda

Maribel Zúñiga Cambronero
Dirección General de Trib.
Gerente Relaciones Tributarias Intl.

ECUADOR

Carlos Marx Carrasco Vicuña
Director General
Servicio de Rentas Internas

ESLOVENIA

Mojca Centa Debeljak
General Director
Tax Administration of the
Republic of Slovenia

Urška Dobnikar
Adviser
Tax Administration of the
Republic of Slovenia

ESPAÑA

Fernando Díaz Yubero
Director Departamento de
Organización, Planificación
Agencia Estatal de Administración
Tributaria

Ángeles Fernández
Directora Proyecto
EUROsociAL Fiscalidad-IEF

Marta Guelbenzu
Directora de Gabinete
Agencia Estatal de Administración
Tributaria

LISTA DE PARTICIPANTES

Celia Pablos Salgado

Directora Escuela de Hacienda
Instituto de Estudios Fiscales

Luis Pedroche

Director General
Agencia Estatal de Administración
Tributaria

ESTADOS UNIDOS

Raul Pertierra

Assistant Revenue Service Repr
Internal Revenue Service

Barry Shott

Deputy Commissioner (International)
Internal Revenue Service

Frank Y. Ng

Commissioner, Large & Mid-Size
Internal Revenue Service

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

Andrea Lemgruber-Viol

Senior Economist
FMI

Juan Toro

Jefe de Division
Fondo Monetario Internacional

FRANCIA

Angel Gonzalez

Jefe de la Mision Francesa
ante el CIAT
Direction generale des Finance

Christine Nairaud

Deputy Head, International
Co-operation Department
French General Directorate of Public
Finances

Bruno Soulie

Deputy Director, in charge of the
Performance and French General
Directorate of Public Finances

GTZ

Christiane Schuppert

Advisor on Tax Reform
GTZ

GUATEMALA

Raul Berrios Hichos

Asesor
Superintendencia de Administración
Tributaria

Pluvio Mejicanos

Presidente Suplente Directorio SAT
Superintendencia de Administración
Tributaria

Rodrigo Montúfar

Director Titular
Superintendencia de Administración
Tributaria

Rudy Baldemar Villeda Vanegas

Superintendente
Superintendencia de Administración
Tributaria

HAITI

Frantz Gilles

Directeur Administratif
Direction Générale des Impots

Jean Frantz Richard

Directeur Général
Direction Générale des Impots

Princius Sylvain

Directeur Departemental
DGI Port de Paix

LISTA DE PARTICIPANTES

Jean-Baptiste Télémaque
Coordonnateur pres la Direction
Générale
Direction Générale des Impôts

HONDURAS

Armando Sarmiento Ney
Director Ejecutivo
Dirección Ejecutiva de Ingresos

IOTA

Marek Welencyk
Executive Secretary
IOTA

ITALIA

Francesco De Giacomo
Head of the International
Relations Section
Guardia di Finanza Headquarters

Enrico Martino
Director
International Relations Directorate

JAMAICA

Viralee Latibeaudiere
Director General
Tax Administration Directorate

KENIA

James Buyela
Acting Deputy Commissioner
Kenya Revenue Authority

John Karimi Njiraini
Commissioner of Domestic Taxes,
Large Taxpayers of
Kenya Revenue Authority

Michael Gitau Waweru
Commissioner General
Kenya Revenue Authority

MARRUECOS

Mohamed Bouayyad
Interprefectoral Director for Corporate
Bodies
General Tax Administration

Abdelaziz Messaoudi
Head of Modernisation Unit
General Tax Administration

MÉXICO

Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jefe del SAT
Servicio de Administración
Tributaria - SAT

Roberto López Vides
Asesor del Jefe del SAT
Servicio de Administración
Tributaria - SAT

NICARAGUA

Elías Álvarez
Asesor Tributario
Dirección General de Ingresos

Walter José Porras Amador
Director General de Ingresos
Dirección General de Ingresos

**OFICINA INTERNACIONAL DE
DOCUMENTACIÓN FISCAL - IBFD**

Dali Bouzoraa
Director - IBFD

Luis Nouel
Team Manager Global
Knowledge Group - IBFD

LISTA DE PARTICIPANTES

**ORGANIZACIÓN PARA LA
COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICO - OECD**

Jeffrey Owens
Director
OECD

PAÍSES BAJOS

Marian Bette
Senior Policy Adviser
International Affairs
Netherlands Tax and Customs
Administration

PANAMÁ

**Michelle del Carmen Palomo
Arosemena**
Jefa de Asesoría Jurídica
Dirección General de Ingresos

PARAGUAY

Gerónimo Bellasai
Viceministro
Subsecretaría de Estado de
Tributación

Fernando V. Flecha Arrua
Director General
Dirección General de Fiscalización
Tributaria

Natalia Rossana Palacios Pérez
Directora de Apoyo
Sub Secretaria de Tributación

PERÚ

Manuel Velarde
Superintendente Nacional
Superintendencia Nacional de
Administración Tributaria

PORTUGAL

José Azevedo Pereira
Director-Geral
Direcção Geral dos
Impostos - Portugal

Teresa Gil
Directora de Serviços
Direcção Geral dos I
mpostos - Portugal

Fernando Lopes de Carvalho
Chefe de Divisão
Direcção geral dos
Impostos - Portugal

Maria Angelina Silva
Subdirectora Geral
Direcção Geral dos
Impostos - Portugal

REINO UNIDO

Parthasarathi Shome
Chief Economist
HMRC

REPÚBLICA CHECA

Bronislav Mikel
Director of Management and
Economy of the Territory
Ministry of Finance of the Czech
Republic

Emil Vojta
Head of Taxpayer Services Unit
Ministry of Finance of the Czech
Republic

REPÚBLICA DE COREA

Ki-Sun Cha
Director
National Tax Service, republic of
Korea

LISTA DE PARTICIPANTES

Junmok Lee
Deputy Director
National Tax Service, republic of
Korea

REPÚBLICA DOMINICANA

Juan Hernández Batista
Director General
Dirección General de Impuestos
Internos

Ana Mateo
Gerente Fiscalización Externa
Dirección General de Impuestos
Internos

Felicia Matos Pimentel
Gerente Grandes Contribuyentes
Dirección General de Impuestos
Internos

Germania Montás Yapur
Subdirectora General
Dirección General de Impuestos
Internos

Soraya Nivar
Subdirectora de Recaudación
Dirección General de Impuestos
Internos

Héctor Noboa Foster
Gerente Tecnología y
Comunicaciones
Dirección General de Impuestos
Internos

María del Pilar Ramos
Gerente Planificación de
Fiscalización
Dirección General de Impuestos
Internos

Roberto Rodríguez Estrella
Subdirector Jurídico
Dirección General de Impuestos
Internos

Rosy Rojas
Enc. Depto. Cobranza
Dirección General de Impuestos
Internos

Fany Sanchez Baldera
Gerente Legal
Dirección General de Impuestos
Internos

Carlos Santos
Subdirector de Fiscalización
Dirección General de Impuestos
Internos

Patria Taveras
Gerente Fiscalización Externa
Dirección General de Impuestos
Internos

Nieves Vargas Collado
Enc. Departamento Cooperación
Dirección General de Impuestos

REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

Huimin Feng
Deputy Commissioner
State Administration of Taxation

Zhenfu He
Deputy Director General
State Administration of Taxation

Rongfa Ren
Deputy Director General
State Administration of Taxation

Xiaodan Wu
Secretary
State Administration of Taxation

Bin Xie
Director
State Administration of Taxation

Yan Xiong
Interpreter
State Administration of Taxation

LISTA DE PARTICIPANTES

SUDÁFRICA

Edward Kieswetter
Chief Officer
South African Revenue Service

Intikhab Shaik
Executive: Modernisation
Strategy & Design
South African Revenue Service

TAIPEI CHINA

Mei-chung Lou
Senior Executive Officer
Taxation Agency, Ministry of Finance

TRINIDAD & TOBAGO

Ravi Taklalsingh
Assistant Commissioner
Inland Revenue Division

URUGUAY

Nelson Hernández Lamarque
Director General de Rentas
Direccion General Impositiva

VENEZUELA

Roberto González Cárdenas
Jefe de la Oficina de
Desarrollo e Innovación Adua
Servicio Nacional Integrado
Aduanero y Tributario, SENIAT

Todo el material y contenido de esta publicación fue preparado levantado e impreso en el Centro de Publicaciones de la Secretaría Ejecutiva del CIAT, apartado postal 0834 - 02129, Panamá, República de Panamá. Esta publicación consta de 70 ejemplares.