

### **TEMA 3**

## **ESTRATEGIAS PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y EL COBRO DE LOS TRIBUTOS**



*Ponencia*

*Tema 3.*

## **ESTRATEGIAS PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y EL COBRO DE LOS TRIBUTOS**

**Ruben Toninelli**

Director General de la DGI  
Administración Federal de Ingresos Públicos  
(Argentina)

*SUMARIO: Introducción.- 1. Cumplimiento tributario.- 1.1 Estrategias para facilitar el cumplimiento tributario.- 1.2 Estrategias para controlar el cumplimiento tributario.- 1.3 Estrategias para inducir al cumplimiento.- 2. Futuro.- 2.1 Enfoque desde la relación fisco-contribuyente.- 2.2 Enfoque desde la acción operativa.- 3. Conclusión*

### **INTRODUCCIÓN**

La crisis global iniciada en los Estados Unidos sumió a la mayoría países centrales en una profunda recesión, con el consecuente impacto en las economías de nuestros países. En ese contexto, en la Argentina, el Gobierno Nacional se propuso enfrentar esta crisis con fuertes medidas anticíclicas, a efectos de alentar el consumo y la inversión, en lugar de las clásicas medidas de ajuste del gasto.

En nuestro carácter de gestores de la política tributaria, se apuntó a fortalecer el capital de trabajo de las empresas, con medidas de carácter particular, ligadas a diversos sectores de la economía.

En cuanto a medidas de carácter general y como asesores en el diseño de política tributaria, se buscó alentar la inversión ofreciendo planes de facilidades de pago con tasas de financiación de deuda menores a las del mercado.

Asimismo, en cada ocasión se buscaron objetivos particulares de la AT referidos al cumplimiento de las obligaciones. Ejemplificamos algunas medidas anticíclicas, dictadas o diseñadas en el seno de la AT:

### TEMA 3. (Argentina)

---

- Acuerdo Fiscal: consistió en un esfuerzo importante, excepcional y extraordinario del Estado Nacional, para que los contribuyentes pudieran financiar deudas, exteriorizar capitales y personal no declarado.

A partir de un fuerte voto de confianza en la economía del país, el Acuerdo Fiscal concluyó con un monto de 32.800 millones de pesos y la adhesión de más de 205 mil contribuyentes.

La exteriorización de capitales y la regularización de trabajadores son sinónimos de confianza en el devenir económico, ya que ambos se traducen directamente como "inversión". El fisco financia el presente con vistas al futuro, ya que se apuesta a sostener la actividad económica y el empleo, generando además una ampliación de la base imponible para los años venideros.

- Diferimiento de obligaciones tributarias por emergencia económica, atendiendo al impacto de la crisis sobre productos de exportación, sumado a una prolongada sequía en algunas zonas del territorio nacional, el Gobierno Nacional decretó la emergencia agropecuaria, posponiendo vencimientos.
- En su carácter de asesor en el diseño de la política tributaria y en función de la definición estratégica de contrarrestar la crisis con medidas económicas anticíclicas, se propuso la prórroga de un régimen de créditos fiscales que promueve la incorporación de componentes de origen nacional en la producción de bienes de capital. Asimismo se incorporó tecnología web y ambiente seguro a las transacciones del régimen.
- Se establecieron sobre el final del año 2009, planes especiales de pago para que los contribuyentes pudieran regularizar deudas fiscales posteriores a las incluidas en el Acuerdo Fiscal, con tasas de interés muy inferiores a las del mercado. Se buscó con ello aliviar la carga fiscal de los actores económicos, ante los primeros atisbos de mejora en los indicadores que el país comenzó a mostrar.

En el Plan Estratégico 2007-2010 de nuestra AT, uno de los cuatro objetivos centrales, es el de controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, fortaleciendo la idea de que ello ocurra de manera voluntaria. A tal fin se busca aplicar controles efectivos que desalienten la adopción de conductas irregulares y corrijan desvíos, y brindar servicios de calidad que faciliten el dicho cumplimiento. Las palabras claves son "control" y "servicios".

El cumplimiento voluntario se potencia en determinado Clima Fiscal. El mantenimiento de un clima fiscal proclive al cumplimiento voluntario es un trabajo dinámico y permanente. Y ello es debido a que la percepción de los

contribuyentes no está conformada tan solo por las acciones de la Administración Tributaria, sino que se alimenta de diversos factores del clima político y económico de cada país; clima que además -globalización mediante- es cruzado por las tendencias políticas y económicas del orbe.

La Resolución de la 43ª Asamblea General del CIAT "Una visión moderna de la Administración Tributaria", alertaba sobre la necesidad de poseer suma agilidad para adaptar la Administración Tributaria a los cambiantes entornos que se observan en la actualidad. Para ello entre otras cosas recomendaba el diseño e implementación de mecanismos y herramientas que incentiven y faciliten el cumplimiento de las obligaciones, a través del reconocimiento del buen comportamiento de los contribuyentes - "Beneficio Subjetivo".

La vertiginosidad que caracteriza al proceso de globalización en las dos últimas décadas, pondrá en crisis a las organizaciones que por su tamaño y antecedentes de cultura organizacional no puedan responder al desafío de un entorno en permanente cambio y cada vez más polifacético.

El desarrollo tecnológico y de las comunicaciones posibilitó planes de centralización que otorgaron beneficios extraordinarios como la unificación de datos y procedimientos, las mejoras en los procesos de control y gestión, la masificación de los mismos y el ensanchamiento de los universos impositivos; pero también podrían traer el riesgo de una AT lenta de reflejos.

Esto exige agilidad y despliegue de un abanico multifacético de acciones de facilitación, control e inducción del cumplimiento tributario.

## 1. CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

El primer punto a abordar en la presente exposición se refiere al tema del cumplimiento tributario y específicamente a las estrategias implementadas por la AT para facilitar, controlar e inducir al cumplimiento voluntario.

Como de previo, es importante realizar una pequeña descripción de los conceptos a abordar. Siguiendo a Dino Jarach<sup>1</sup>, la obligación tributaria en general, desde el punto de vista jurídico, es una relación jurídica "ex lege", en virtud de la cual una persona (sujeto principal, contribuyente o responsable), está obligada hacia el Estado, al pago de una suma de dinero, en cuanto se verifique el presupuesto de hecho determinado por la ley.

La ley de procedimiento tributario establece que la determinación y percepción de los gravámenes se efectuará sobre la base de declaraciones juradas que

---

<sup>1</sup> Jarach, Dino, *El hecho imponible*, Abeledo-Perrot, 3ra Edición, Buenos Aires, pág. 73.

deberán presentar los responsables del pago de los tributos, en la forma y plazos que establezca la AFIP. Es decir, en principio es una obligación del contribuyente o responsable, la correcta interpretación de la legislación tributaria, la aplicación al hecho jurídico sujeto a tributación, la vinculación del sujeto pasivo con la obligación, la cuantificación de la base imponible, la definición de la alícuota y la cuantificación del impuesto<sup>2</sup>. En definitiva, la primera forma o mecanismo para determinar la obligación tributaria, es la "autodeterminación", o determinación por el sujeto pasivo.

Sentado ello, podríamos decir que el cumplimiento tributario consiste en presentar la declaración jurada de impuestos en término, incluyendo información completa y exacta a fin de determinar la obligación tributaria y pagar el saldo de la misma, de corresponder.

Lograr un cumplimiento tributario equivalente a la verificación de la totalidad de los hechos imposables, no puede ser establecido como meta de ninguna AT. Y ello porque existen una serie de factores intrínsecos y extrínsecos de los contribuyentes, los cuales llevan a que exista el incumplimiento, a saber:

- Resistencia natural al cumplimiento de las normas, o en otros términos, tendencia en la sociedad a la ilegalidad y a la anomia<sup>3</sup>.
- Declaraciones juradas erróneas desde el punto de vista de su confección, ya sea por problemas de interpretación de las normas tributarias, por desconocimiento de las mismas, o por errores involuntarios en la confección de los formularios. En este grupo podemos incluir a aquellos que manifiestan las complejidades de la normativa tributaria, el elevado número de obligaciones que deben cumplir o simplemente, dificultades de acceso a la AT.
- Falta de presentación y/o pago de los saldos adeudados (mora).

Una vez que hemos realizado la diferenciación de los grupos de incumplimiento, para definir e implementar estrategias, es menester identificar los grupos a los cuales se dirigirán esas estrategias. Ello así, tendremos estrategias para mejorar el cumplimiento tributario de:

- Facilitación
- Control
- Inducción

Abordaremos cada una de ellas en forma detallada.

---

<sup>2</sup> Koss, Ricardo H., *Capítulo VI: Determinación de los impuestos, 75° Aniversario de la Ley N° 11.683, Homenaje de la Facultad de Ciencias Económicas - UBA, Edicon, Buenos Aires, pág. 228.*

<sup>3</sup> Nino, Carlos, *Un país al margen de la ley, Ariel, Buenos Aires, pág. 28.*

## 1.1 Estrategias para Facilitar el Cumplimiento Tributario

### o Inscripción de Contribuyentes

El primer paso que ha seguido la AFIP para implementar las estrategias de facilitación del cumplimiento tributario, están íntimamente relacionadas con el "ciclo de recaudación", entendiendo el mismo como la totalidad de las acciones que se deben realizar para el cumplimiento final de la obligación tributaria.

Ese ciclo de recaudación comienza con la "inscripción" de un ciudadano ante la AT, paso que lo convierte en "contribuyente o responsable" (hablamos de ciudadano en un concepto amplio, toda vez que puede tratarse de inscripción de personas jurídicas que se convierten en contribuyentes).

Para el cumplimiento de esta primera actividad, la AFIP se concentró en realizar una reingeniería total del Padrón Único de Contribuyentes.

En el primer trimestre del año 2009, se dictó la norma que reglamenta la creación del Sistema Registral, el cual administra la información relacionada con los atributos y características de las personas, de existencia visible o ideal, registradas en el mismo.

El objetivo estratégico que llevó a la implementación del sistema, es el de integrar los diversos registros existentes en la AFIP en un "Sistema Registral", que sea utilizado en tiempo real, por todos los sistemas de control, aduaneros, impositivos y de la seguridad social, eliminando toda duplicación de datos, sustentado en las premisas de agencia única, ventanilla única, dato único y utilización de la tecnología web.

- **Agencia Única:** el concepto de agencia única viene dado desde la integración, en el año 1997, de la Dirección General Impositiva con la Administración Nacional de Aduanas, para conformar lo que hoy es la AFIP. En realidad, el concepto de agencia única había tenido poca aplicación práctica (en este aspecto), toda vez que ante una inscripción registral, el contribuyente debía realizar dos trámites; el primero en la DGI para obtener el número de CUIT y luego, en cualquier dependencia de la DGA (Dirección General de Aduanas) obtener su inscripción como operador del comercio exterior. Con la implementación del sistema registral se ha integrado completamente las inscripciones de los contribuyentes y responsables, toda vez que se realiza todo el proceso registral en un único trámite presencial en la dependencia DGI que corresponda al domicilio fiscal, integrando los pasos que antes se realizaban en la DGA.

- Ventanilla única: este concepto es aplicable, ya no sólo en el ámbito interno, sino también con otros organismos registrales. Por caso, el Registro Nacional de Sociedades constituye el mejor ejemplo del tema. La Inspección General de Justicia (IGJ), como órgano que administra el Registro Nacional de Sociedades, es el primer organismo en utilizar los formularios electrónicos para la incorporación de datos en dicho Registro. La utilización de medios informáticos y la actuación interactiva -en el procedimiento registral societario- de la IGJ y demás autoridades registrales locales con la AFIP -en la esfera de su competencia-, constituye un importante hito en materia de gobierno electrónico (tema que desarrollaremos "infra") y posibilitará la verificación de los datos fiscales de los socios y autoridades de las nuevas sociedades, cuya constitución o modificación de datos se solicite registrar. Este trámite se realiza en forma exclusiva -para el tipo de sociedades implementado- en la IGJ, siendo este organismo el encargado de entregar al contribuyente los datos fiscales (número de CUIT) que son provistos previamente a la IGJ, en forma electrónica, por la AT.

Es decir, el concepto de ventanilla única, involucra otros organismos públicos, los cuales por sus responsabilidades específicas, participan en el circuito general de registración de inscripción de personas físicas o jurídicas.

- Dato único: el despliegue de los sistemas informáticos de la organización, se ha sustentado en el lineamiento estratégico de dato único. Claro está que dato único significa una arquitectura general integrada de todos los servicios distintos que la organización tiene, entendiendo que la mencionada unicidad del dato, en el caso de sistema Registral, se refiere a:
  - Un solo repositorio, terminando con la réplica permanente entre áreas diversas, de bases de datos con padrones o registros especiales de contribuyentes.
  - Una única fuente de información, íntegra y confiable, no solo de cara al contribuyente, sino también para la visión gerencial.
  - Un documento respaldando cada evento.
- Utilización de la tecnología web: a partir de la inscripción registral y luego de obtenida la clave fiscal, nivel de seguridad presencial (tema al cual nos referiremos en particular), las altas, modificaciones y bajas de datos registrales se realiza por Internet, sin necesidad de concurrencia a ninguna de las dependencias AFIP (ya sea de DGI o de DGA).



**El Sistema Registral está Integrado por tres Módulos:**

- Padrón Tributario: Nómina de personas de existencia visible e ideal obligadas a identificarse ante la AFIP u otros Organismos, aún cuando no estén en situación de adquirir derechos y contraer obligaciones y deberes tributarios (aduaneros, impositivos y previsionales).
- Registro Tributario: instituto registral de carácter general que contiene los datos necesarios para identificar a las personas físicas y jurídicas, y a los demás sujetos susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones de carácter tributario, en materia aduanera, impositiva y/o de los recursos de la seguridad social. El mismo incluye además los datos relativos a la personalidad jurídica tributaria de los sujetos inscriptos (identificación, domicilios tributarios, obligaciones que deben cumplir y derechos que pueden ejercer).
- Registros Especiales: institutos registrales de carácter particular que contienen los datos de las personas que, por la actividad que desarrollan, se encuentren obligadas a inscribirse en cada uno de ellos para ejercer derechos tributarios, efectuar registros transaccionales o gozar de ciertos beneficios, de acuerdo con lo previsto en las normas aduaneras, impositivas y/o de los recursos de la seguridad social.

El sistema registral fue concebido dentro de la línea estratégica de "apertura a internet", de allí que las actualizaciones de datos por parte de los contribuyentes y responsables se realicen a través de la web.

Una descripción rápida del circuito, muestra un inicio o alta del número de inscripción que se realiza presencialmente, a efectos de realizar las validaciones de identidad que correspondan. A partir de ese momento, las operaciones se efectúan ingresando al sitio de la AFIP, debiendo declarar la actividad económica a desarrollar, los impuestos en los cuales solicita la inscripción y la declaración de los domicilios comerciales.

En una segunda instancia, el contribuyente puede realizar el cambio del domicilio fiscal declarado, el cual será validado a través de una visita del permisionario postal, quien hará entrega de un código de confirmación de domicilio. El ingreso de dicho código en el sistema registral genera el estado de confirmación del domicilio fiscal denunciado.

A los fines de solicitar la cancelación de la inscripción -en forma total o parcial- cuando se produzca la extinción de las causales generadoras de la obligación de inscribirse, los contribuyentes y responsables deberán presentar la solicitud de cancelación mediante transferencia electrónica de datos a través de la página "web" del Organismo.

### o **Ingreso a Sistemas - Clave Fiscal**

El segundo paso, en el diseño de las estrategias de facilitación, consiste en el otorgamiento de la clave fiscal para cada contribuyente. En el momento que el contribuyente concurre a la dependencia de la AFIP, ya sea en su nombre o como representante de una persona jurídica para obtener su clave fiscal y, en su caso, la vinculación con dicha persona jurídica, adicionalmente se realiza -para ciertos sujetos- la toma de datos biométricos y escaneo de documentación.

La clave fiscal es un sistema federado de registración/autenticación/autorización. Es decir, que debemos analizar las cuatro características que derivan de dicha definición:

- 1.- **Federado:** la clave fiscal es utilizada por otros organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal.
- 2.- **Método de registración:** es el conjunto de procedimientos que son ejecutados por una Entidad (organismo del Estado o empresa) para otorgar una clave de identificación a un usuario que la solicita. La entidad (AFIP) actúa como "Autoridad de Registración".

Estos procedimientos definen:

- De qué forma el Usuario tramita la solicitud para poseer una clave de identificación.
- De qué forma la AFIP determina la real identidad de la persona física que está solicitando la clave de identificación para sí misma o para poder representar a otra persona (física o jurídica). En este procedimiento se valida la identidad de la persona representada y el rol de la relación Usuario=>representada.
- De qué forma la AFIP entrega al Usuario los elementos de autenticación de la clave de identificación, por ejemplo, la contraseña, un certificado digital o una tarjeta inteligente.

Los procedimientos de registración pueden ser efectuados en forma directa por la AFIP o en forma delegada (como el caso de algunas redes de transferencia de fondos que delegan la ejecución de estos procedimientos en los bancos).

- 3.- **Método de autenticación:** es el conjunto de procedimientos y técnicas ejecutados por la AFIP para determinar que la persona que está tratando de acceder utilizando un determinada clave de identificación, es realmente la persona a la cual, a través de los métodos de registración, se le ha otorgado dicha clave de identificación y los elementos de autenticación correspondientes.

4.- **Método de autorización:** es el conjunto de procedimientos y técnicas ejecutados por la AFIP para determinar cuáles servicios puede ejecutar un Usuario a través de su clave de identificación (vinculado estrechamente con las estrategias de control de cumplimiento).

Existe un quinto elemento que resulta imprescindible citar, los niveles de seguridad. Estos niveles se obtienen por la combinación de procedimientos de registración y autenticación que en conjunto otorgan a la AFIP, diferentes niveles de seguridad, que permiten determinar que la persona que está tratando de ejecutar un determinado servicio es realmente quien dice ser.

El modelo también se basa en el concepto de que los servicios interactivos son siempre operados por personas físicas (no hay posibilidad alguna de que no sea así), y que estas personas físicas pueden estar operando estos servicios para sí mismas o en representación de una persona jurídica y/o física.

Una vez descrito el esquema de clave fiscal, empiezan a cobrar relevancia los temas vinculados con las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's), ya que a partir del momento en el cual el contribuyente obtiene su clave fiscal, la mayoría de los trámites del sistema registral y de presentación y pago de declaraciones juradas, se realiza a través de la web.

La decidida orientación hacia internet, implica un esfuerzo adicional para suplir las brechas digital y cultural que existen. En este sentido, la AFIP procura brindar acceso web a los sectores de la población que no lo poseen y establece medios de ayuda para facilitar su utilización a los ciudadanos que no estén familiarizados con su uso.

La necesidad de acercar el mostrador virtual a la ciudadanía ha hecho necesario poner a disposición de los ciudadanos que no opten por el acceso web, canales alternativos de gestión en similares condiciones de atención. En ese sentido, se ha hecho foco en la apertura de nuevos centros de servicio y en profundizar los mecanismos de colaboración social, mediante los cuales se brinda asistencia y se facilita el acceso a internet.

Adicionalmente, se desarrollaron nuevas formas y canales de comunicación que han hecho más accesible y transparente la información disponible y los procesos, utilizando las potencialidades de tecnología disponible en materia de comunicaciones - telefonía celular, mensajería de texto -.

o **Gobierno Electrónico**

La irrupción de las TIC's en las últimas décadas generó un notable impacto en la vida cotidiana de la sociedad. Consciente de esta nueva realidad, el Estado Nacional delineó el marco adecuado para impulsar el uso intensivo de estas nuevas tecnologías, a fin de optimizar así la gestión pública de manera permanente, ofrecer mejores servicios al ciudadano, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, facilitar trámites y reducir sus costos, generar nuevos espacios de participación, reducir la brecha digital incluyendo a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y propiciar la integración de la producción nacional al mercado global.

El resultado de este propósito se vio reflejado en la aprobación del Decreto N° 378/2005 que ha puesto en marcha el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, sentando las bases de su alcance y objetivos. Para ello, se utilizarán los instrumentos: internet, centros de atención telefónica, servicios web, tramitación electrónica y el documento electrónico.

En definitiva, todas las estrategias implementadas han tenido como marco conceptual el Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

o **Confección de Declaraciones Juradas**

La aplicación de las TIC's a la confección de declaraciones juradas data del año 1994, momento a partir del cual se desarrollaron los primeros programas aplicativos -funcionaban bajo D.O.S.- para generar las declaraciones juradas.

Esta línea estratégica planteada hace 15 años, ha seguido incólume a lo largo de los años, acompañando el progreso de las TIC's, lo que ha permitido llegar a desarrollar sistemas de intercambio de datos, en línea con el contribuyente.

En esa línea de trabajo, podemos citar como ejemplos de aplicación la declaración jurada del impuesto a las ganancias que deben presentar los empleados en relación de dependencia<sup>4</sup>, la cual se genera sin necesidad de contar con instalaciones locales de software. Además, esta aplicación ha sido diseñada bajo el lineamiento de simplificación; de allí que no siga la línea tradicional de confección de declaraciones jurada, sino que la misma se completa a través de pasos sucesivos, con un sistema de preguntas que habilitan o no campos posteriores<sup>5</sup> (vale recordar que en el aplicativo de escritorio, se muestran todas las pantallas para su carga, sólo restringidas

---

<sup>4</sup> Cuando hubieran obtenido durante el año fiscal ganancias brutas totales por un importe igual o superior a CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$ 144.000.-).

<sup>5</sup> Ver comentarios finales de la 43a Asamblea General del CIAT, La potenciación de las actividades de control masivo (declaración y pago).

por ciertos descriptores iniciales del contribuyente). Finalizada la carga de datos, la misma aplicación permite realizar la presentación de la DDJJ, emitiendo los comprobantes respectivos.

Otro ejemplo de muy reciente uso, es la declaración jurada de adhesión o recategorización que deben presentar quienes pretendan adherirse al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. La confección y presentación se realiza en forma similar a la descripción anterior, asignando la categoría correspondiente y emitiendo

Total de accesos: <b>352.022</b>	
Adhesiones	65.993
Recategorizaciones	286.029

la credencial para el pago. Este concepto de simplificación permitió implementar un recategorización exitosa en menos de 30 días<sup>6</sup>, con resultados que ilustran la magnitud del universo alcanzado.

Finalmente, el sistema "Mis Facilidades", mediante el cual los contribuyentes y responsables solicitan facilidades de pago, también muestra la estrategia de simplificación y facilitación que ha seguido el organismo, permitiendo en este caso que más de 100 mil contribuyentes regularicen deudas por \$ 7.632 millones de pesos, en sólo tres meses. Este sistema opera, al igual que los ejemplos anteriores, en línea con el contribuyente, persistiendo los datos de carga hasta el momento en que el contribuyente decida realizar la presentación.

En la actualidad, la totalidad de las presentaciones de DDJJ se realiza por internet (2.300.000 en el mes de Febrero de 2010). Los grandes contribuyentes se encuentran obligados a cancelar sus obligaciones mediante el Volante Electrónico de Pago, así como también la cancelación de los derechos de exportación. El 83% de la recaudación mensual ingresa a través de mecanismos electrónicos de pago.

#### o **Sistema de Cuentas Tributarias (SCT)**

La implementación del Sistema de Cuentas Tributarias (en adelante SCT) como complemento de las acciones de control por ciclo completo que ha marcado la acción del organismo en los últimos años, implica un salto de calidad tendiente a minimizar la morosidad y el incumplimiento, fortaleciendo las acciones de control primario, con sistemas que reúnen datos, transacciones y atributos de los responsables en su relación con el organismo.

<sup>6</sup> Sanción de la Ley N° 26.565, modificatoria del Régimen Simplificado (Monotributo).

### TEMA 3. (Argentina)

---

Podríamos definir al SCT como un sistema de información transaccional informático, el cual permite automatizar los procesos de recaudación del organismo.

En el diseño del sistema, podemos encontrar la identificación de los dos primeros objetivos estratégicos del Plan 2007-2010:

- I.- Controlar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, aduaneras y de la seguridad social; y
- II.- Brindar servicios de calidad que aporten soluciones concretas a los ciudadanos.

Si bien no es la intención realizar una descripción pormenorizada del sistema en cuestión, resulta menester señalar ciertas características esenciales, vinculadas con el "sub examine".

En ese sentido, y como una herramienta central para mejorar el cumplimiento, la transparencia de la información se erige como pilar fundamental. La transparencia ha sido definida como uno de los principios rectores del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, al establecer que resulta indispensable facilitar el acceso de los habitantes y ciudadanos a los actos de gobierno y a la información pública mediante su publicación en Internet. En el SCT el concepto de transparencia es aplicable no sólo a las registraciones de débitos y créditos, sino que el mismo se encuentra ampliado al seguimiento de la gestión que realiza el organismo sobre los saldos que emergen de dichas registraciones.

Para exponer claramente la magnitud del cambio, vale realizar una apretada síntesis: hasta la implementación de este sistema, los contribuyentes no tenían acceso a las registraciones que realizaba la AT; sólo aquellos que presentaban por internet (que al momento de implementación del SCT no era todo el universo de contribuyentes) podían visualizar el ticket de presentación, pero nunca los datos intrínsecos de las declaraciones presentadas, ni la registración final de los saldos deudores y acreedores.

Mediante el SCT el contribuyente puede visualizar las presentaciones, las registraciones que ha efectuado la AFIP en sus sistemas, los saldos acreedores y deudores que resultaron de la registración, con una vista que es la misma que utilizan las áreas internas; es decir, con el mismo sistema interactúan los funcionarios de la AT y los contribuyentes (concepto de dato único).

Si bien el cambio es fundamental en la relación fisco-contribuyente, todavía es más profundo cuando se permite visualizar a los contribuyentes toda la gestión que realiza el organismo. Se visualiza la intimación de pago o

presentación, la notificación (la cual si bien es recibida por el contribuyente a través del permisionario postal, igualmente puede ser visualizada en el sistema) y finalmente el inicio de las ejecuciones forzadas de las deudas.

Ahora bien, además el contribuyente o responsable puede cancelar los saldos deudores, utilizar los acreedores o modificar los mismos (desde la óptica procedimental tributaria).

Cuando nos referimos a la cancelación de los saldos deudores, estamos hablando de la posibilidad de generar los Volantes Electrónicos de Pago desde el saldo deudor de una cuenta del sistema. Esto permite asegurar la correcta imputación de los pagos a los saldos deudores.

En segundo lugar, el contribuyente puede utilizar los saldos acreedores para cancelar otras obligaciones tributarias (compensación).

La compensación de las obligaciones tiene lugar cuando dos personas, por derecho propio, reúnen la calidad de acreedor y deudor recíprocamente, cualesquiera que sean las causas de una y otra deuda. Ella extingue, con fuerza de pago, las dos deudas, hasta donde alcance la menor, desde el tiempo en que ambas comenzaron a coexistir (artículo 818 Código Civil -en adelante CC-).

La Ley de Procedimiento Tributario admite que la compensación, como medio de extinción de las obligaciones tributarias, puede practicarse de oficio por el organismo fiscal o bien a requerimiento del contribuyente. La doctrina argentina es conteste en señalar la existencia de dos tipos de compensaciones: automática y no automática.

Respecto de la compensación automática y en función de las registraciones expuestas por el sistema, se observa que ante el ingreso de una declaración jurada cuyo impuesto determinado es superior a la sumatoria de los ingresos a cuenta (anticipos, retenciones, pagos a cuenta), los cuales fueron previamente imputados al impuesto/período fiscal por los contribuyentes y computados por el propio sistema contra el impuesto determinado, se verifica la existencia de saldos a favor de libre disponibilidad del mismo impuesto en períodos fiscales anteriores, utilizando los mismos desde el período más antiguo hasta agotarlos o hasta cancelar la deuda del período en cuestión, lo que ocurra antes.

Ahora bien, respecto a las compensaciones no automáticas, el sistema no realiza acción alguna, toda vez que es el contribuyente el que debe impulsar la utilización y afectación de saldos a favor contra sus deudas. Ante la acción del contribuyente, sea mediante la transacción habilitada en el propio sistema o mediante la presentación del formulario habilitado a tal efecto (F. 798), se

produce una registraci3n por partida doble, debitando el importe del impuesto/ per3odo fiscal de origen y acreditando el monto al impuesto/per3odo fiscal de destino.

Finalmente, cuando nos referimos a modificar los saldos, lo hacemos desde la 3ptica procedimental tributaria, al permitirse -por ejemplo- la reducci3n de los anticipos a pagar, mediante la presentaci3n de una DDJJ al efecto. Esta operaci3n -opci3n de reducci3n de anticipos- se produce cuando los responsables de ingresar anticipos, de acuerdo con lo establecido en las normas reglamentarias, consideren que la suma a ingresar en tal concepto superar3 el importe definitivo de la obligaci3n del per3odo fiscal al cual deba imputarse esa suma -neta de los conceptos deducibles de la base de c3lculo de los anticipos-, podr3n optar por efectuar los citados pagos a cuenta por un monto equivalente al resultante de la estimaci3n que practiquen.

Claro est3, que si una vez finalizado el ejercicio fiscal al cual corresponden imputarse esos anticipos, el impuesto determinado es superior al estimado, deber3n ingresarse los intereses resarcitorios por la parte de los anticipos no ingresados, por haber ejercido la opci3n de reducci3n.

De este modo, mediante la implementaci3n de una herramienta 3gil y simple, los contribuyentes adec3an sus saldos, sin necesidad de concurrir a una oficina administrativa.

## **1.2 Estrategias para Controlar el Cumplimiento Tributario**

### **o Sistema de Control - SCT**

A la hora de hablar sobre los mecanismos de control, la primera idea que surge es hablar de los "sistemas de control". Empero, las principales caracter3sticas del sistema de control implementado por la AFIP, ya fueron desarrolladas a la hora de describir las estrategias de facilitaci3n, llegando el turno de analizarlas desde la 3ptica del control.

Previo a describir el cambio en el paradigma de control que implic3 el SCT, es necesario detallar brevemente la historia de los sistemas de control en la AFIP (antes la DGI).

Con anterioridad a la implantaci3n del Sistema Dos mil (a3o 1991), el seguimiento de la gesti3n de los grandes contribuyentes se realizaba a trav3s de una segmentaci3n. Un grupo de contribuyentes formaba parte de la "cartera" de un oficial de cuentas.

En el a3o 1991 -en forma generalizada- la estrategia de control se centr3 en un universo acotado de contribuyentes, los cuales representaban el mayor porcentaje de recaudaci3n. La gesti3n de dicho universo era descentralizada.



En una etapa posterior, se decidió ampliar el universo de contribuyentes bajo control. Se implementó el sistema Dos mil Regional, el cual poseía un diseño similar al Dos mil.

Luego de la experiencia recogida y en función de la estrategia de gestión por "ciclo completo", en el año 2006 se decide centralizar las bases de datos de ambos sistemas y pasar a gestionar de manera centralizada.

Esta centralización debía analizarse desde distintos aspectos:

1. Constituía una etapa previa al Sistema de Cuentas Tributarias
2. Homogeneizaba las acciones de control: a partir de la elaboración de un calendario operativo, se aseguraba la uniformidad y universalidad sistémica de las acciones de control sobre el incumplimiento.
3. Permitía un crecimiento de la calidad laboral: partiendo de la definición de un nuevo rol de las áreas operativas, las cuales se convertirán en Analistas de Cuentas, participando del proceso de mejora continua de los procesos, produciendo un crecimiento de calidad laboral a partir de la agregación de valor a la tarea cotidiana.
4. Incorporaba el enfoque sistémico: todo proyecto tecnológico debe abordarse en forma sistémica, considerando no sólo el impacto directo en un área específica, sino las interacciones e implicancias en todas las áreas de la organización. Ello asegura que las mejoras en el área específica, lejos de convertirse en un problema para otras áreas, las beneficien paralelamente y toda la organización mejore su desempeño. El avance de la tecnología de la información había generado la proliferación de sistemas fragmentados, que si bien habían permitido la gestión en el corto plazo, no era posible integrarlos a las nuevas plataformas, con el consiguiente efecto sobre la diversidad y disparidad de información.

Llegamos a la implementación del SCT y al cambio en el paradigma de control, que ahora no tiene que ver con el tipo de gestión (ya se adoptó la centralizada) sino con una forma distinta de pensar el control en la AT.

Se produce un cambio significativo en el paradigma que venía desarrollando el organismo en los últimos años. Hasta ese momento, las acciones de control se centraban en los saldos determinados por los contribuyentes, cuyo monto exteriorizaban en las declaraciones juradas, mientras que, respecto de los conceptos que operan como pago a cuenta, se realizaba un control "ex post". Con la implementación del SCT, los controles se realizan sobre el impuesto determinado declarado por el contribuyente, descontando

aquellos pagos a cuenta conforme los registros existentes en las bases de datos del Fisco<sup>7</sup>. Es decir, se realiza un control "ex ante", permitiendo que el registro y control de los saldos a ingresar sea realizado por el propio sistema. El cambio implica una mayor capacidad de control para el Organismo y una reducción de costos para el contribuyente.

o **Clave Fiscal - Administrador de Relaciones**

Al igual que en el tema anterior, la Clave Fiscal forma parte de las estrategias de facilitación y a la vez tiene una arista en el control. El mismo está radicado, principalmente, en el esquema de Administración de Relaciones.

Definimos Administrador de Relaciones, a la persona física que, con su "Clave Fiscal", realiza acciones:

- a) para sí misma,
- b) como representante legal de una persona jurídica, en nombre y por cuenta de ésta, o
- c) en nombre y por cuenta de otra persona física.

A su vez, existen otros sujetos que son designados por el Administrador de Relaciones para utilizar y/o interactuar con los servicios informáticos o para realizar determinados actos o gestiones.

Es decir, se genera una interrelación entre las personas físicas que operan los sistemas, que permite atribuir y deslindar responsabilidades en el uso de las transacciones informáticas.

o **Calendario Operativo**

Con relación a las acciones de gestión ante el incumplimiento, la AFIP -tal como se comentara anteriormente- ha tomado la estrategia de gestión centralizada, sin perjuicio de la posibilidad de las áreas operativas de realizar gestiones particulares.

Las acciones centralizadas están orientadas hacia determinados segmentos de contribuyentes, lo cual determina la periodicidad con se gestiona el grupo de responsables. Así, a los grandes contribuyentes del país (aproximadamente 180 mil) se los intima dos veces por mes, mientras que al resto, en forma mensual, bimestral, semestral o anual, siguiendo un calendario operativo específico.

---

<sup>7</sup> Existen conceptos que operan como pago a cuenta y que la AFIP no tiene registro anterior del mismo (vgr. Impuestos análogos pagados en el exterior). En este caso, los datos son tomados de las declaraciones juradas y computados contra el impuesto determinado. El control -en estos supuestos- es "ex post".

Ahora bien, los procesos de ejecución judicial de adeudos, a diferencia de las intimaciones, no están signados por la categorización de los contribuyentes, sino por los montos adeudados.

Intimaciones por falta de pago	
Obligaciones	4.288.748
Monto total intimado	\$ 13.724 millones
Boletas de Deuda	
Obligaciones	1.086.333
Monto total ejecutado	\$ 3.322 millones

A continuación, se despliegan los datos relevantes del año 2009:

#### o **Control de Mercados Económicos Particulares**

Los controles se realizan sobre los contribuyentes, y estos poseen particularidades que le son propias, referidas a su actividad económica, distribución regional, modalidades de explotación, cultura.

La AT realiza permanentes iniciativas de control sobre mercados específicos, atendiendo las particiones que sobre el universo de contribuyentes, la actividad económica realiza. Tanto desde el punto de la facilitación como de los controles, se requiere agregar un enfoque económico, además de tributario, a la determinación de políticas relacionadas con ambos objetivos.

Efectivamente todas las actividades tributan sobre sus ventas, sin embargo las modalidades de la actividad agrícola no son las mismas que la minería, la producción de bienes de capital o el comercio minorista de alimentos. En algunas actividades se evade ocultando producción, en otras sub facturando ventas o vendiendo sin factura, o se generan créditos ficticios de terceros agentes o proveedores inexistentes. Siempre, en cada caso, además de desalentar la evasión, se busca alentar el cumplimiento voluntario, ampliar la base tributaria -sin generar aumentos en las alícuotas o bases imponibles- y combatir la informalidad, evitando costos extras al contribuyente y facilitándole la implementación de las medidas.

Así, diversos mercados económicos han sido objeto de medidas de control específicas a lo largo del 2009, a saber:

- Granos: se establecieron en el 2009 modificaciones al antiguo control de transporte automotor de granos, habilitando el código de Trazabilidad de Granos, identificador que se obtiene mediante un servicio en Internet utilizable en ambiente seguro con Clave Fiscal, ingresando datos identificadores del camión de carga, de la empresa transportista, del intermediario, del destinatario, localidades de origen y destino, especie y cosecha y demás datos que perfilen la carga y la hoja de ruta de la misma. En el destino es responsabilidad del contribuyente receptor obtener un código de cancelación del CTG. De este modo se incorporó un elemento de control electrónico verificable a lo largo del camino por eventuales puestos de verificación, sobre la vieja documentación papel

que sufría falsificaciones, adulteraciones y sobre todo uso múltiple de una misma autorización, como modalidades habituales de evasión.

- Comercio Exterior (escáner): la AT posee 12 camiones con escáner, con moderno software, que permiten -mediante el cálculo de áreas y líneas- un trazado del interior de vehículos de transporte, a fin de verificar carga y equipaje. Se realizan permanentes operativos regionales. Existen además numerosos escáneres en los puertos más importantes. Las inspecciones no intrusivas, radiológicas, se complementan con la presencia de equipos de canes especialmente entrenados para la detección de mercadería de contrabando. En el 2009 se detectaron más de 15.000 kilos de estupefacientes.
- Comercio exterior: se incorporó el uso de la factura electrónica, introduciendo datos que el papel no tenía, tales como destino final y ruta intermedia de la carga, a fin de identificar eventuales casos de triangulación en los que se altere el valor de la mercadería. Naturalmente también los contribuyentes podrán ingresar notas de débito y crédito electrónicas ante eventuales cancelaciones o reembolsos.
- Seguros de caución: también se implementó la factura electrónica para operaciones de este tipo, ligadas con el comercio internacional. Se contratan más de cien mil al año en nuestro país y todas deberán facturarse por este medio, a fin de cruzar el número de póliza, los eventuales endosos y la facturación de los exportadores. Esta es una medida de control cruzado.
- Comercio interior minorista: existen más de 320.000 controladores fiscales funcionando en nuestro país. Estos dispositivos se acoplan a las cajas de los comercios, almacenando los comprobantes de venta emitidos en cada transacción en cintas testigos de papel que los responsables deben almacenar por 5 años. La actualización permitirá incorporar dispositivos electrónicos de almacenamiento de la información, la cual deberán transmitir a la AT, permitiendo conocer el conjunto de operaciones de los contribuyentes. Se realizará un censo de los controladores existentes y se darán incentivos fiscales para amortiguar el costo de la renovación tecnológica. Esta medida es facilitadora y desalienta la evasión, además de permitir controles cruzados.

### **1.3 Estrategias para Inducir al Cumplimiento**

#### **o Clima Fiscal**

La Real Academia Española, en su primera acepción, define al "clima" como un conjunto de condiciones atmosféricas que caracterizan una región. En el caso específico "fiscal", el clima sería un conjunto de indicadores fiscales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propone considerar algunos indicadores generales que miden relaciones entre la recaudación impositiva y la renta nacional, o más específicamente la relación entre el tributo al capital y las rentas obtenidas por dicho capital. También propone indicadores combinados que resulten de mediciones sobre los impuestos a la renta, a las ventas y cargas sociales. Este es un enfoque propicio para la toma de decisiones de inversión, sin embargo no es inmediatamente aplicable al clima fiscal.

Para nuestras organizaciones, un clima fiscal propicio es aquel que alienta el cumplimiento voluntario de todas las obligaciones emergentes de la legislación para los actores económicos actuantes en el país. Todas las medidas recomendadas por las diferentes asambleas del CIAT, como la transparencia, la ética, la rendición de gastos, la facilitación, los controles y políticas de prevención de la evasión y ampliación de la base tributaria, hacen a un propicio clima fiscal.

En este sentido, las AT son activas en relación a la formación del clima fiscal que consideran propicio para sus misiones y funciones.

#### o **Acuerdo Fiscal**

El Acuerdo Fiscal fue la medida anticíclica más importante -desde el punto de vista tributario- del 2009.

Con relación a la moratoria el resultado final muestra una deuda declarada -por 169.300 contribuyentes- de 14.700 millones de pesos. Aquí vale resaltar que el 80% se conformó con deuda no financiada previamente, surgida, principalmente- de la aceptación de ajustes del organismo. Un acápite importante a resaltar es que el 40% de lo acogido correspondió al impuesto a las ganancias, participación que supera ampliamente el porcentaje que dicho impuesto posee en la distribución normal de la recaudación.

Las empresas estaban acumulando deudas -ya sea declaradas en forma espontánea o ajustadas por la AFIP- en el impuesto que grava directamente su actividad y la moratoria les permitió financiarlas. La industria manufacturera es el sector económico que más adhirió a la moratoria, y considerando que en este sector las PyMES son mayoritarias, el espíritu original de sostener a las empresas y al empleo en este ciclo de crisis económica mundial, se ha visto materializado en forma exitosa.

Por su parte, el régimen de "exteriorización" permitió la declaración de fondos y bienes por un total de 18.113 millones de pesos. El sector de la economía que más adhirió al régimen fue el de servicios empresariales e inmobiliarios, concentrando las inversiones, bienes y depósitos en la plaza local, el 94%

del monto total exteriorizado. La suma final del régimen de regularización equivale a 11,1 millones de m2 de construcción, 4.500 escuelas o 70.100 camiones. Las comparaciones ilustran la dimensión de la exteriorización. Asimismo, se amplía la base tributaria para los próximos ejercicios económicos.

o **Plan de Facilidades - Medida anticíclica**

El régimen de facilidades de pago apuntó a normalizar la situación de los contribuyentes que mantenían una deuda con el Fisco, constituyendo una forma de dar vuelta la página de la crisis económica del 2008 y 2009.

La implementación del plan significó una toma de decisión importante por parte del gobierno nacional. Se trató de una medida contracíclica, cuyo objetivo era el de constituir una plataforma para el despegue económico para el 2010, buscando sostener la economía, la producción y el nivel de empleo.

El resultado final muestra que más de 100 mil contribuyentes regularizaron \$ 7.632 millones de pesos.

o **Convenios de Intercambio de Información Tributaria**

Tras el estallido de la crisis, los países reunidos en el G20, propusieron aumentar la transparencia y el intercambio de información, con la intención de combatir la evasión y el lavado de dinero.

Como ejecutores de uno de los lineamientos del gobierno nacional en tal sentido, esta AT comenzó a firmar durante el año 2009 convenios de intercambio de información fiscal y bancaria con el Principado de Mónaco, Bahamas, Andorra, Costa Rica, San Marino, que se agregan a los firmados en el año anterior. Estos convenios no solo son recomendados por el G20, sino también por la OCDE, en cuyo Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información se ha conformado un grupo revisor, siendo la AFIP impulsor y activo participante.

Estos convenios permitirán recabar información vinculada con la titularidad de sociedades, fideicomisos, fundaciones y otras personas, así como sobre tributos sobre la renta u operaciones de comercio exterior.

Sin embargo, no solo se trata de obtener información de otros países, también es necesario ampliar la red interna de intercambio de información, incluyendo a organismos públicos y privados. Por ejemplo, esta AT firmó con la autoridad nacional en seguros de vida, un convenio mediante el cual la recaudación del seguro de vida obligatorio de todos los trabajadores se realizará por medio de nuestra plataforma electrónica, permitiendo identificar la póliza de cada

uno de los 7,9 millones de empleados registrados en más de 600 mil empleadores, quienes podrán realizar la carga de los datos una única vez por un servicio Web a tal efecto en ámbito seguro de Clave Fiscal, o mediante la generación electrónica de su DDJJ con el aplicativo que la AT pone a disposición de los empleadores a los fines de la declaración de nómina y cargas y aportes sociales que corresponden.

o **Programa IVA y VUELTA**

Se lanzó un programa de sorteos de vehículos automotores entre los ciudadanos que ingresaran cupones al organismo, informando facturas de venta en comercios dentro del territorio nacional. Se superó la cifra de 1,7 millones de cupones, informándose en ellos más de 8 millones de facturas, con la participación de más de 150 mil ciudadanos. Se realizaron 38 sorteos a lo largo del 2009.

El universo de comercios informados fue utilizado para seleccionar casos específicos de fiscalización que se llevaron a cabo. Esta medida tendió a alentar la educación tributaria, fomentar la participación de los ciudadanos en el control fiscal, alentando el cumplimiento voluntario.

## **2. FUTURO**

A lo largo del presente trabajo se han enunciado y desarrollado las principales estrategias desplegadas durante el año 2009, a efectos de mejorar el cumplimiento voluntario y el cobro de los tributos.

Ahora bien, esta línea de trabajo trazada desde inicios del año 2009 tiene una continuidad en el tiempo. Por ello es menester describir (a continuación) las principales iniciativas previstas para el año 2010, las cuales, sin la menor hesitación, incidirán en el cumplimiento voluntario y en el cobro de tributos.

### **2.1 Enfoque desde la relación fisco-contribuyente**

o **Sistema Integral de Retenciones Electrónicas (SIRE)**

La ley procedimental establece que la percepción de los tributos se hará en la misma fuente cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos disponga qué personas y en qué casos, intervendrán como agentes de retención y/o percepción.

La recaudación en la fuente generalizada tiene dos consecuencias importantes: a) es un medio eficiente para evitar la evasión tributaria; y b) para el contribuyente, las retenciones tienen efectos prácticos similares a

los anticipos y actúan como reservas obligatorias para el cumplimiento de la obligación fiscal a su vencimiento.

La Administración Federal de Ingresos Públicos ha establecido regímenes de retención para distintos impuestos.

El Agente de Retención (en adelante, AR), asume el rol recaudador y se ubica en lugar del Organismo fiscal. Para ello, se le exige el cumplimiento de una serie de requisitos formales y materiales, tendientes al correcto funcionamiento del sistema de "retención en la fuente".

Ello trajo aparejado diversos inconvenientes que se originan en la relación existente entre AFIP-Agente de Retención-Retenido, entre los cuales podemos enunciar:

- Los AR no presentan DDJJ Informativa de retenciones: en este supuesto, la Administración desconoce el importe retenido.
- Los AR informan incorrectamente las retenciones practicadas: en consecuencia la AT desconoce la cuantía del crédito atribuible al sujeto retenido (SR).
- Los AR generan notas de crédito inexistentes para disminuir la carga tributaria: mediante este ardid se evita el ingreso de las retenciones efectivamente practicadas.

A efectos de disminuir al máximo las disociaciones que se producen entre la información de los AR y la de los SR, se propone un sistema de retenciones totalmente informatizado y en línea con la AFIP.

Básicamente, el sistema consiste en que los agentes de retención informen, en línea a la AFIP, las retenciones practicadas, como así también puedan generar la correspondiente declaración jurada, determinando el monto a depositar al Fisco.

Aquellas retenciones que no obren en la base de la AFIP podrán ser registradas "sujetas a verificación" por parte del SR. Es decir, la sumatoria de las retenciones y percepciones registradas por el Fisco más aquéllas que fueran agregadas por el contribuyente serán las computables contra el impuesto determinado, conforme las previsiones de la ley procedimental.

Con este sistema, se reduce significativamente la carga administrativa de los AR. A su vez, redundará en mayores beneficios para los SR, ya que no deberán informar las retenciones sufridas y tendrán la seguridad que la operación se encuentra previamente puesta en conocimiento del Organismo.



### o **Sistema Registral - Registración de Datos Biométricos**

A partir del primer cuatrimestre del año 2010 a todas las personas físicas que soliciten el alta de la CUIT, se les escaneará el documento de identidad que presenten para su inscripción y se les requerirá el registro de sus datos biométricos (firma, foto y huella). Adicionalmente se les asignará una clave fiscal con nivel de seguridad equivalente al mecanismo de autenticación presencial en la Dependencia.

Tal como se realiza en la actualidad, la dependencia continuará registrando los datos referenciales y los domicilios legal y fiscal del solicitante. A partir de la finalización del trámite, la dependencia cuenta con los datos necesarios para llevar a cabo la verificación del domicilio declarado por el contribuyente, luego de la aplicación de pautas de selectividad. En tal punto, y en función del análisis del contribuyente, puede ocurrir que ciertos casos sean validados mediante el esquema actual, es decir, mediante el envío de un código de confirmación del domicilio a través del permisionario postal, el cual debe ser ingresado al sistema registral por parte del contribuyente.

Sin duda, la implementación de esta estrategia permitirá:

- Proteger al ciudadano y sus datos ante el robo de identidad tributaria
- Contrarrestar la comisión de hechos ilícitos mediante la utilización de documentación apócrifa.

## **2.2 Enfoque desde la acción operativa**

### o **Fortalecimiento de Áreas Operativas**

Aquí, es necesario realizar una breve reflexión acerca de un elemento fundamental y en ocasiones no del todo subrayado para la consecución de cualquier objetivo organizacional: el recurso humano.

Las estrategias las diseñan y las realizan personas. Así, el éxito tanto en el diseño como en la realización de las estrategias, depende de las personas que llevan a cabo estas dos acciones.

En las recomendaciones de la 43a Asamblea, justamente se hablaba de optimizar los procesos de apoyo que permitan el fortalecimiento de la administración tributaria. Se hablaba allí, entre otros ítems, del desarrollo de plataformas de e-learning para la capacitación técnica y de la conformación de indicadores para la medición del desempeño, a fin de establecer, ajustar, corregir o modificar los planes de gestión conforme a los resultados que se vayan obteniendo.

En este punto, es dable proponer algunas otras cuestiones que también deben ser tenidas en cuenta, como lo son una adecuada política salarial general y de incentivos personales, el monitoreo permanente del clima laboral y el establecimiento y difusión de un código de ética, experiencias que la AFIP lleva adelante de manera permanente y con resultados altamente satisfactorios.

Volviendo a las recomendaciones mencionadas, se ha implementado una plataforma de e-learning llamada Campus AFIP, en la cual se ha difundido el Código de Ética y se han impartido cursos de formación general y especialización técnica.

o **Tablero de Control - Mecanismos de Anticipación de Recaudación**

El fenómeno tributario, entendido como el conjunto de hechos realizados por los actores económicos de una sociedad en el alcance de una AT, puede ser encarado de diversas maneras. Bien puede ser una organización que recibe desde el entorno social los estímulos que disparan sus mecanismos de control y gestión, siendo estos incluso dinámicos y ágiles según los retos actuales, o puede auto percibirse -como ya dijimos- en un elemento más del clima fiscal, un actor dinámico y modificador de dicho clima.

En un paradigma, la percepción del fenómeno tributario que la AT posee es la que los actores económicos deciden en un aquí y ahora del clima fiscal. En el otro, el fenómeno tributario es investigado, monitoreado, modificado y hasta conducido por el accionar de la AT. Se interpreta que esta mirada más consciente, más activa, debe partir de la modificación del accionar de nuestros gerentes operativos, elevando su calidad gerencial con herramientas de exploración y monitoreo de la información a su alcance y el establecimiento de objetivos generales, incentivando el auto control. Naturalmente toda organización diseña planes estratégicos para el logro de sus objetivos y metas, en este caso relacionados con el cobro de los impuestos, cuyo cumplimiento debe monitorearse, teniendo como finalidad básica el establecimiento de guías generales de acción.

Estos planes determinarán el curso de la organización y proveen una base para estimar el grado de éxito probable en el logro de objetivos. Asimismo, la actividad natural del gerente es vislumbrar líneas de acción futura que aseguren los objetivos generales de la organización.

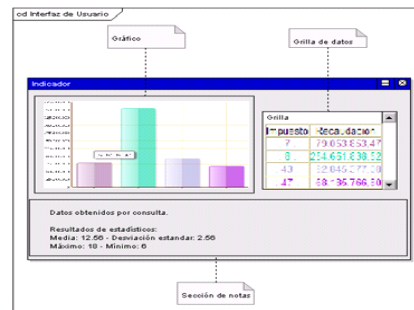
Para ello la información será un factor crítico; una información abundante y diversa, procedente de múltiples fuentes y en diferentes formatos, que habrá que recoger, ordenar, manipular y explotar para obtener un valor añadido.

La evolución de los sistemas de inteligencia de negocio, a partir de los avances de las TIC's, admiten el uso de la información como un arma estratégica, con soporte en herramientas informáticas, permitiendo poner a disposición de los niveles gerenciales, variados instrumentos de explotación de la información.

Demás está decir que el cumplimiento de los objetivos generales de la organización, plasmado en planes, asegura previsibilidad en la toma de decisiones a las máximas autoridades del Estado Nacional. En este sentido, el monitoreo de dichos planes es crítico.

El área operativa requiere información actualizada y permanente, para aportar su agilidad natural al proceso general de monitoreo y aseguramiento de los programas de recaudación. Por todo ello se busca obtener:

- Una plataforma que constituya un ágil e intuitivo escritorio de trabajo para el gerente, en línea, personalizada, con control de acceso, con posibilidad de almacenar sesiones de trabajo, imprimir reportes, agregar o cerrar ventanas, agregar funcionalidades (indicadores y de comunicación y análisis). Esta plataforma será el soporte de los indicadores.
- Un conjunto de indicadores, funcionalidad empaquetada que ofrece datos y gráficos para construir la visión de un aspecto del negocio. Los indicadores se proponen como funcionalidades separadas que podrán ir desarrollándose en el tiempo, todas enfocadas en un particular aspecto del negocio de recaudación pero con características generales comunes. Un indicador es una funcionalidad gráfica y de datos que muestra, en la línea de tiempo o en la línea fiscal (períodos fiscales sucesivos devengados), una porción de la evolución de un aspecto del negocio, por ejemplo, los débitos fiscales declarados en el impuesto a las ventas, o la cantidad de personal contratado. Estos aspectos del negocio surgen de comprobantes (documentos que dan cuenta de un evento de recaudación), tales como comprobantes de pago bancario o no bancario y declaraciones juradas determinativas o informativas.
- Un conjunto de indicadores realiza la visión total de un aspecto particular del negocio tributario. Cada indicador posee además un espacio de anotaciones donde se despliega texto explicativo. Se busca evaluar conductas y monitorear la evolución del negocio, de allí la necesidad de distribuir la información en alguna línea de tiempo, a los fines de la proyección anticipatoria.



El gerente debe poder navegar a través de tres capas de datos: agrupación jurisdiccional del dato en la línea cronológica decidida, universo de contribuyentes relevantes en dicha ventana de tiempo y datos de un contribuyente específico.

- Un conjunto de manuales del usuario, fuertemente prácticos y con lineamientos de trabajo, que no solo faciliten al manejo de la herramienta, sino que además permitan al gerente imaginar todas las posibilidades analíticas que cada indicador provee.

- o **Gestión del Conocimiento**

En el mismo sentido del fortalecimiento del factor humano se enmarca la propuesta de una plataforma de gestión del conocimiento.

Se busca la recolección, clasificación e interconexión del conocimiento operativo disperso en los agentes de la AT, promoviendo su participación a fin de generar una comunidad tributaria de conocimiento.

Con ello se busca homogeneizar la dispersión y disparar nuevo conocimiento por procesos acumulativos y asociativos naturales. En este sentido, se implementará en el presente año una plataforma informática que soporte los objetivos descriptos.

Cualquier organización posee entre sus miembros un caudal de conocimiento. El mismo se presenta de diversas formas y orígenes, es decir, formalizado, informal, empírico, fáctico, teórico. El conocimiento es un valioso activo.

Por otra parte, dicha dispersión puede producir desniveles, contradicciones o huecos en cada individuo o entre un conjunto de ellos. Desde sus orígenes las bibliotecas han tenido como espíritu fundacional "concentrar" el conocimiento. Pero visto como materia viva, multifacética, el conocimiento organizacional (especializado) requiere una plataforma más dinámica. Como no se trata de compilar legislación (no discutible) sino de organizar conocimiento del negocio, útil, disperso, renovable, práctico, la participación de la comunidad del negocio es fundamental. La premisa es que todos poseen una cuota de conocimiento.

En definitiva, se busca generar un activo intelectual tangible que puede distribuirse.

### **3. CONCLUSIÓN**

La Administración Tributaria, tanto en su rol de asesor en el diseño de la política tributaria, como en el de gestor y ejecutor de dicha política, debe constituirse en un actor dinámico y modificador del clima fiscal, llevando a que el fenómeno tributario sea investigado, monitoreado y hasta conducido por el accionar de la AT.

Desde el punto de vista de los planteos estratégicos, toda AT debe apoyarse en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, generando sistemas que faciliten el cumplimiento voluntario y el cobro de tributos, operados por el contribuyente por Internet, con gestión de recaudación de manera centralizada y con gerentes operativos ágiles, que aseguren el monitoreo y los programas de recaudación.

El cumplimiento de los objetivos generales de la AT, plasmado en planes, asegura previsibilidad en la toma de decisiones a las autoridades del Estado Nacional, permitiendo instrumentar políticas públicas de interés general, mediante la afectación de los recursos tributarios.