

**XVIII CONCURSO DE MONOGRAFÍAS
CIAT/AEAT/IEF**

**TEMA: EL OUTSOURCING: PROMESA DE FUTURO PARA EL EFICIENTE
FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE**

AUTOR: Angel Domingo Alba

CARGO: Profesional de la Intendencia Nacional Jurídica

INSTITUCIÓN: SUNAT - Perú

SEGUNDO PREMIO

**LA EXTERNALIZACION DE FUNCIONES EN LA ADMINISTRACION
TRIBUTARIA LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE. EL OUTSOURCING
PROMESA DE FUTURO**

CAPITULO 1

**LA UTILIZACIÓN DEL OUTSOURCING A NIVEL MUNDIAL: ALCANCES Y
CONTENIDO**

1.1.- A MODO DE INTRODUCCION .-

Muchas veces los abogados latinoamericanos tenemos una visión cerrada respecto al avance de los nuevos procesos gerenciales a nivel internacional, y por ejemplo ante el tema del outsourcing sentimos a primera vista cierto rechazo en torno al mismo, por cuanto nuestra formación excesivamente legalista y llena de paradigmas legales nos han formado muros infranqueables que no nos permiten avisorar las nuevas ideas que se forman en el mundo meta jurídico, es decir en la realidad. A tal efecto, no es extraño que nos escandalicemos ante las innovaciones de la tecnología que ponen en jaque a la figuras y paradigmas jurídicos intocables que hemos aprehendido durante nuestros años de estudio en las aulas. Ejemplo de aquello son, el caso del impacto del comercio electrónico en la tributación y el fenómeno del outsourcing, en cuanto al primero decimos que colisiona contra la forma de organización del sistema tributario en general al bombardear de plano los principios de territorialidad y nacionalidad y en cuanto al tema del outsourcing decimos que va en contra de los principios laborales del siglo pasado, de la noción de contrato de trabajo, de la protección al trabajador y del ejercicio de sus principales derechos colectivos.

**1.2.- DEFINICIONES DE OUTSOURCING ESGRIMIDAS POR LA DOCTRINA
DEL MODERNO DERECHO LABORAL. _**

En primer lugar y a fin de ingresar directamente al tema materia del presente trabajo de investigación, debemos definir que se entiende por “outsourcing”. A tales efectos, debemos citar los conceptos acuñados por la doctrina jurídica especializada en el tema, en tal medida, el profesor uruguayo Juan Raso Delgue¹ señala que siendo su traducción literaria “de fuente externa”, “de origen externo” (source: fuente, origen) su significado debe apuntar al proceso de “sacar al externo” de la empresa procesos de producción o del trabajo, tradicionalmente desarrollados al interior de la misma. Por otra parte Purcell y Purcell² citados por el mismo Raso Delgue señalan que el outsourcing es “la utilización de servicios de

¹ RASSO DELGUE, Juan. Outsourcing. Revista Advocatus N° 9. p. 195. Artículo originalmente publicado en Cuarenta y Dos Estudios sobre la Descentralización Empresarial y el Derecho del Trabajo. Montevideo, agosto del 2000.

² PURCELL Kate y PURCELL John. Revista Advocatus N° 9. p. 196.

subcontratación ofrecidos por proveedores especializados, resultando característica de esta modalidad que un contratante externo realiza funciones interna de la empresa cliente y las organiza según directivas de esta última”

En la misma línea de pensamiento, el profesor venezolano García Álvarez señala que la expresión se refiere a una fuente externa de suministro de servicios, añadiendo que la empresa moderna no invierte necesariamente en infraestructuras, siendo el caso que “la subcontratación representa la oportunidad de dejar en manos de compañías expertas la administración y el manejo eficiente y efectivo de los procesos que no están ligados directamente con la naturaleza del negocio”.³

Más acertada y global resulta la visión del profesor brasileño Octavio Bueno Magano quién señala que el fenómeno del “outsourcing” se origina en las nuevas tecnologías y la tendencia a la universalización de los mercados, resultando la consecuencia de estos dos factores “el desmantelamiento del modelo tradicional de organización de trabajo” que suponía la “inserción del trabajador en una estructura rigurosamente jerárquica de grandes dimensiones, sujeta a directrices muy puntual y a controles sobre las modalidades de prestación de trabajo, laborando a tiempo completo y con estricto control de horarios sobre un solo empleador, retribuido en función al tiempo independientemente del resultado”.⁴

En dicho sentido, el destacado laboralista peruano Doctor Mario Pasco Cosmópolis señala refiriéndose al fenómeno del “outsourcing” que: “Hoy en día la empresa se concentra en aquello que constituye su actividad principal y deriva, distribuye, desconcentra las actividades preparatorias, complementarias o accesorias en un grupo de empresas de menor dimensión y complejidad, que surgen como pequeña o medianas unidades de producción, sometidas a la empresa grande pero conservando cierta autonomía que les permite mantener el manejo de la actividad de los trabajadores”, Así, “al reducirse en dimensión, la gran empresa no deja de producir, sino que ya no lo hace directamente y en su integridad; parte muy importante la desplaza o encarga a otras empresas”.⁵

Una definición ajena al derecho y tomada de la moderna ciencia de la Administración de Negocios es la planteada por Ben Schneider⁶, el nos indica que “el outsourcing es la herramienta de gestión que combina la correcta determinación de la estrategia con las medidas adecuadas para llevarla a cabo de

³ GARCIA ALVAREZ, Rafael. Revista Advocatus N° 9. p. 196.

⁴ MAGANO, Octavio Bueno. Alcance e limites da Terceirizacao no Directo do Trabalho, citado por el Doctor Mario Pasco Cosmópolis en su artículo Outsourcing, Subcontratación e Intermediación Laboral. p 02. Material de Enseñanza del Curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁵ PASCO COSMOPOLIS, Mario. Outsourcing, Subcontratación e Intermediación Laboral. p 02. Material de Enseñanza del Curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad católica del Perú.

⁶ SCHNEIDER Ben, Outsourcing. La Herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. p. 25.

una manera operativamente eficaz, no tratándose solo de eficacia operativa sino de eficacia operativa orientada en términos estratégicos”. Añadiendo Schneider que: “no se trata solo de reducir costos sino de lograr que la organización oriente su desenvolvimiento al logro de objetivos estratégicos y esté preparada para enfrentar las circunstancias que imponen los diversos factores propios de la dinámica de una sociedad globalizada como la actual”. A tales fines, el mismo autor apunala con la siguiente definición: “el outsourcing es la delegación total o parcial de un proceso interno a un especialista contratado. Esta posibilidad les permite a las empresas ser más flexibles en su estructura organizacional y optimizar su estructura de costos operativos, en la medida en que la empresa contratada por estar especializada en el servicio que presta es más eficiente en términos económicos”.⁷

Resulta muy interesante para los fines del presente trabajo mencionar los acertados comentarios de Ben Schneider⁸ el mismo que señala en relación a una empresa que: “...no se debe intentar hacer de todo, ya que esto llevaría a la empresa a diversificar sus funciones y, consecuentemente, a descuidar su planteamiento estratégico y complicar su estructura operativa. Estas indeseables implicancias proporcionarían ventajas a la competencia, pues los productos o servicios que se ofrecerían resultarían poco competitivos. Por ello mismo es lógico pensar que uno de los obstáculos más grandes para el despegue de una organización, de cualquier tipo o tamaño, lo constituye el cúmulo de sus funciones ajenas a su verdadero objetivo. Las actividades ajenas al objetivo que la empresa se ha trazado como propio y prioritario pueden definirse como actividades de soporte, de logística o no distintivas; en consecuencia, aquellas relacionadas con su objetivo serán sus actividades distintivas, lo que se conoce como su **core business**. Vistas así las cosas, añade Schneider que: “se requiere de una herramienta de gestión a través de la cual una organización pueda optar por concentrarse únicamente en su core business y no tomar parte en procesos importantes pero no inherentes a sus actividades distintivas. Para dichos procesos existe la posibilidad de contratar a un proveedor de servicios, especializado y eficiente que, a la larga, se convierta en un valioso socio de negocios. **En esto consiste el outsourcing**”.

Cabe señalar que los precitados alcances conceptuales y analíticos respecto al fenómeno del “outsourcing” son muy importantes, por cuanto dicha técnica de análisis se debe aplicar y la aplicaremos al momento de evaluar la aplicación de la figura del outsourcing a la Administración Tributaria y a las funciones que desempeña la misma, no solo en el plano de la organización y gestión de la administración tributaria, sino también enmarcado en un contexto más amplio como es el de la política fiscal y las funciones públicas.

1.3.- CARACTERÍSTICAS DEL OURSOURCING

⁷ SCHENEIDER, Ben. Op cit p. 33.

⁸ Ibid. p. 31

De todos estos conceptos señalados en los párrafos anteriores, podemos inferir las principales características que ostenta la figura del “outsourcing”. En primer lugar debe existir una disgregación o escisión de una de las partes o engranajes del proceso productivo que forman parte de la cadena de valor de una empresa; En segundo lugar dicha escisión debe materializarse entregando a un tercero la porción del proceso productivo que ha decidido la empresa que externaliza dicho proceso; En tercer lugar la actividad externalizada debe ser una actividad de apoyo e incluso puede ser una que forma parte del proceso productivo pero en calidad de actividad secundaria, se decir no debe formar parte del “Core Bussines”⁹ de la empresa; En cuarto lugar, la actividad secundaria entregada a un tercero debe haberse externalizado por razones estrictamente de competitividad, es decir al darse cuenta la alta dirección de la empresa de que esa actividad va a ser realizada de manera más eficiente por un tercero, coadyuvando dicha situación a un mejor posicionamiento de la empresa en el mercado, esto por razones de reducción de costos o de dotar de más valor a dicho proceso productivo que se externaliza, entre otras razones. En Quinto lugar, a nuestro entender, la empresa proveedora de los bienes o servicios materia de la externalización debe ser una empresa con solidez económica, que se encuentre al día en sus aportaciones sociales, laborales y tributarias, y lo más importante debe ser una empresa que no dependa económicamente de la empresa que externaliza actividades y que no forme parte del mismo grupo empresarial, esto a efectos de evitar fraudes o simulaciones maliciosas, toda vez que mucha veces el outsourcing puede presentarse como un mecanismo fraudulento que pretenda servir para evitar las cargas sociales, laborales y tributarias que implica que una empresa celebre vínculos laborales individuales con sus trabajadores.¹⁰

Por último, la figura del outsourcing no debe ser utilizada como un mecanismo para evitar que los trabajadores formen sindicatos o para debilitar los mecanismos de las relaciones colectivas de trabajo, señalamos esto por que muchos autores, a nuestro juicio equivocadamente, han venido señalando de que la figura del “outsourcing” es un medio para evitar la sindicalización de los trabajadores, lo cual no nos parece acertado, toda vez que como demostraremos posteriormente, el “outsourcing” es netamente una herramienta de gestión empresarial creada exclusivamente para enfrentar de una manera adecuada los retos que plantea la competencia moderna y no para fines ajenos a su propia naturaleza.

Ahora bien, desde un punto de vista histórico el fenómeno del “outsourcing” surge como contrapartida al modelo de producción “taylor-fordista” el mismo que se generó en los albores de la primera guerra mundial, modelo productivo que consistía en agrupar todas y cada una de las fases y cadena de producción en una

⁹ Actividad distintiva o principal de la empresa que externaliza.

¹⁰ Piénsese en el caso de una empresa que a fin de eludir obligaciones laborales derivadas de los contratos de trabajo individuales que ha celebrado con algunos de sus empleados, se decide a crear una empresa de fachada que le provea de los mismos servicios y fases de la producción que le eran brindados por los aludidos empleados; u otro caso más lamentable por ejemplo que una empresa obligue a sus trabajadores a formar empresas unipersonales que le presten los mismos servicios que le brindaban estos trabajadores, consideramos que esto debe evitarse a la brevedad posible a través de una regulación apropiada.

única mega- empresa, esto se daba en un contexto de desconfianza inter-empresarial y en un mundo atomizado; posteriormente con la llegada del fenómeno de la globalización y de las alianzas entre empresas se empieza a generar la figura del outsourcing a nivel mundial, esto a fines de la década de los setenta, se dice entonces que ya no se configura una relación vertical al interior de la empresa consistente en cadenas de mando jerarquizadas, sino que se generan relaciones horizontales Inter.- empresariales, las mismas que están basadas en fenómenos de colaboración empresarial.

1.3.- TOMA DE POSICION - NUESTRA DEFINICION DE OUTSOURCING.

Luego de señalar las definiciones del fenómeno del “outsourcing” que esboza la doctrina jurídica laboral, debemos concluir que para nosotros el “outsourcing” viene a ser: “una moderna herramienta de gestión empresarial que, justificada en la libertad de empresa y en la competencia lícita por el mercado que caracteriza a la arena de negocios global, permite externalizar algunas fases del proceso productivo que se llevaba a cabo al interior de la empresa, a fin de brindar las mismas a terceros proveedores especializados, que se encuentran en mejor posición competitiva para cumplir con las fases del proceso productivo materia de externalización y generar mayor valor agregado; todo esto bajo la dirección de la empresa principal que controlará el proceso de producción repercutiendo en beneficio de los consumidores que se encontraran con un producto o servicio mejor logrado y a un precio adecuado.”

Cabe señalar que nuestra definición toma distancia de las definiciones de “outsourcing” surgidas al interior del derecho laboral, por cuanto consideramos que el fenómeno de la “tercerización” no es un concepto laboral sino un dato económico anterior a la intervención del derecho del trabajo, es decir un fenómeno productivo que debe ser analizado desde el prisma de la rama de la administración de negocios, es allí donde surge, como una herramienta moderna de gestión de negocios, que posteriormente deberá ser regulada al interior del derecho laboral.

Por otra parte, entrando al plano jurídico, estamos convencidos de que el “outsourcing” antes ser objeto de estudio del derecho del trabajo, pertenece en su etapa genitiva al derecho de la competencia y al derecho mercantil, al derecho de la competencia por cuanto es un instrumento de la competencia empresarial que se genera ante el avance incontenible de las nuevas tecnologías y la globalización del mercado que empieza a surgir con fuerza a fines del siglo pasado; por ende, consideramos que el derecho laboral se debe incardinar -para estos motivos- en el moderno derecho de la competencia que implica la creación de nuevos sistemas de producción que puedan insertarse en el mercado de una manera eficiente, todo esto a fin de que se genere una sana competencia que beneficie a los consumidores; por otra parte pertenece al derecho mercantil por cuanto el outsourcing es un instrumento del empresario a fin de logre organizar adecuadamente la producción, estando inmersa esta facultad en el derecho de la libertad de empresa reconocido constitucionalmente.

En esta línea de pensamiento, nos atrevemos a señalar que los principios del derecho laboral no son compartimentos estancos ni verdades absolutas, sino que siempre han estado referido a la ciencia de la economía como dato primigenio, piénsese en el nacimiento del derecho laboral clásico el mismo que se origina en el lapso que corre desde finales de la revolución industrial hasta la primeras empresas americanas que adoptaron el modelo Taylor-fordista, en ese momento apareció el derecho laboral en su máxima expresión enarbolando los principios tuitivos de protección al trabajador que todos conocemos. Ahora bien, esa época ya quedó atrás y el moderno sistema de producción basado en las nuevas tecnologías, en la globalización y en lo variante del mercado y cambios continuos en la curva de oferta, imponen nuevas respuestas por parte del derecho laboral, es imposible aplicar los antiguos principios a la nueva realidad. En tal sentido, debemos aceptar que fenómenos modernos como la descentralización productiva y la intermediación laboral deben ser aceptados por los ordenamientos laborales vigentes, pero eso sí imponiéndose adecuadas regulaciones a fin de evitar abusos contra los trabajadores y formas encubiertas de fraudes a la ley.

1.4.- PROBLEMAS COLATERALES QUE PUEDE GENERAR EL OUTSOURCING.

Debemos reconocer que el fenómeno del “outsourcing” genera a nivel internacional algunos problemas –nosotros preferimos denominarlos efectos no deseados o efectos colaterales-. Sin embargo lo importante en todo análisis legal no es señalar los problemas que generan algunas figuras sino por el contrario buscar las soluciones legales a estos problemas, es decir reconocer las nuevas formas de producción que genera el mundo moderno, aprovechar sus beneficios y buscar construir el marco legal adecuado que pueda evitar que las nuevas herramientas de gestión pueda causar daños no deseados en alguno de los sujetos vinculados al proceso que se pretende estudiar.

Así, tenemos que el outsourcing puede generar una serie de efectos colaterales tales como los que señalan Hugo Fernández y Gustavo Gauthier¹¹ entre los que se encuentran en el plano de la relaciones individuales de trabajo: la creación de inseguridad e inestabilidad en el empleo por la dinámica de la contratación comercial; la generación de una gran cantidad de empleo precario u ocasional; el retorno de la utilización de las modalidades civiles de contratación de trabajo humano en desmedro del contrato de trabajo; la impresión de que estos procesos no generan nuevos empleos; y en cuanto a las relaciones colectivas de trabajo: el desvanecimiento de la identidad de la clase de los trabajadores; los sindicatos tienen dificultades para representar los intereses de los trabajadores que laboran en regímenes de tercerización; se dificulta la acción sindical en el marco de los procesos de tercerización, al perderse la posibilidad de de detener íntegramente la

¹¹ FERNANDEZ Hugo y GAUTHIER, Gustavo. La Tercerización y el Derecho del Trabajo. Revista Derecho Laboral N° 186. p. 408. Materiales de Enseñanza de la Maestría de Derecho de la Empresa. Curso Derecho Laboral Empresarial. Pontificia Universidad Católica del Perú.

producción, cortando una etapa del ciclo productivo; la tercerización coadyuva al debilitamiento del movimiento sindical-por ejemplo en el Perú el número mínimo de personas para constituir un sindicato de empresa es de veinte trabajadores, resultando un hecho evidente que al tercerizar funciones muchas empresas se quedarían con una planilla de trabajadores muy reducida, resultando imposible en muchos casos alcanzar el número mínimo de trabajadores para formar un sindicato de empresa; constituyéndose en una herramienta de combate a la entidades sindicales al sustituirse unidades de trabajo por unidades de menores dimensiones donde el empresario es el protagonista; la desarticulación de la negociación colectiva a nivel sectorial.

Asimismo, conjuntamente con los efectos colaterales a producirse en el plano de las relaciones individuales y colectivas de trabajo reseñados por Hugo Fernández y Gustavo Gauthier; tenemos otro gran efecto a nuestro entender, cual es la posibilidad de que el empresario utilice fraudulentamente la figura del outsourcing a efectos de planear lo que llama la doctrina como una “huida del derecho del trabajo”, es decir efectuar de manera ilegal figuras de planeamiento laboral a efectos de eludir la suscripción de contratos de trabajo y de esta manera evadir el pago de cargas sociales y laborales, por ejemplo es el caso de que a la mayoría de los trabajadores de una empresa se les induzca a efectos de que renuncien a la misma y constituyan una empresa unipersonal que brinde a la empresa matriz los mismos servicios que brindaban los trabajadores a ésta cuando eran sus empleados, situación que no nos parece nada transparente ya que buscaría a través de una simulación evadir las cargas sociales a cargo de la empresa para con sus trabajadores, esta situaciones deben ser proscritas por la legislación de la materia.

1.5.- CRITERIOS PRACTICOS PARA RECONOCER LA DESNATURALIZACION DEL OUTSOURCING.

Como todos muy bien conocemos los tres criterios que enarbolaba el derecho laboral clásico a fin de reconocer que nos encontrábamos ante un contrato de trabajo del cual emanaba una relación laboral eran los siguientes: 1) la prestación personal de servicios, 2) la subordinación, 3) la existencia de una remuneración; añadiendo algunos autores un cuarto criterio consistente en la no participación por parte del trabajador en los riegos económicos de la empresa. Ahora bien con la aparición de las nuevas estructuras de producción y el empleo del “outsourcing” se ha pretendido inculcar la idea consistente en que la simple configuración de un supuesto de descentralización productiva acarrea automáticamente “una huida del derecho del trabajo”, es decir que nos encontremos ante una simple relación mercantil ante la cual no se aplica bajo ningún punto de vista los principios tuitivos inherentes al derecho del trabajo, sustentándose esta idea en que si bien, los requisitos del trabajo personal y la existencia de una remuneración se cumplen en cuanto a una empresa unipersonal que actúa en calidad de proveedor a una empresa matriz; no se cumple el requisito de la subordinación, toda vez que la empresa unipersonal proveedora no se encuentra formalmente subordinada a la

matriz por cuanto entre ellas media únicamente un contrato mercantil, en virtud al cual ambas partes se encuentran en aparente paridad de condiciones.

Sin embargo, debemos señalar que no todo supuesto de “externalización de fases de la producción” encargada a un tercero proveedor -constituido por una empresa unipersonal- se encuentra fuera del manto protector del derecho laboral, por cuanto hay casos en que este tercero proveedor tiene una fuerte dependencia económica en relación a la empresa matriz que contrata sus servicios, siendo el caso que en estos supuestos el moderno derecho laboral viene considerando que se cumpliría con el supuesto de la subordinación y, por ende a esta empresa unipersonal se le aplicaría el manto protector proveniente del derecho del trabajo.

A tales efectos, consideramos pertinente citar los “indicios de subordinación” que han sido recogidos recientemente por la Organización Internacional del Trabajo – debidamente citados por los laboristas Hugo Fernández y Gustavo Gauthier¹²- a fin de determinar que a pesar de formalmente encontrarnos ante un régimen de tercerización, material o sustancialmente se trata de una relación a la que debe aplicarse los principios protectores del Derecho Laboral

Entre los mencionados criterios se señalan: 1) que el proveedor que presta el servicio, labore para una sola empresa; 2) si la empresa contratante es la proveedora exclusiva de los recursos, instrumentos y equipos necesarios para el trabajo de la empresa contratada, es decir la contratada no tiene equipos; 3) si la empresa contratante da instrucciones al o los trabajadores de la empresa contratada o subcontratada; 4) si es la empresa contratante o su co-contratante quien elige el lugar donde realizar la tarea o prestar el servicio; 5) si el contratado asume algún riesgo comercial, que tenga como contrapartida una expectativa de ganancia adicional a la remuneración del trabajo realizado; 6) cual es el grado de integración de las tareas del contratado a las actividades de la empresa contratante; 7) cual es el grado de especialidad de las tareas del contratado; 8) si es la empresa contratante o la subcontratista la que paga la cargas fiscales y de la seguridad social; 9) si las tareas realizadas por la contratante son iguales a las que realizan o realizaban los trabajadores dependientes de la empresa contratante; 10) si las tareas realizadas por la contratada son definidas como una actividad o un resultado; 11) si la empresa contratante o contratada remunera a los trabajadores dependientes de esta última; 12) quien establece el horario de trabajo y el tiempo de descanso de las personas involucradas en la ejecución del contrato entre empresas; 13) ante quién responden los trabajadores dependientes de la empresa contratada; 14) si la contratante imparte formación a las personas involucradas en la ejecución del contrato entre empresas; 15) si la empresa contratante puede imponer sanciones a los trabajadores de la empresa contratada.

De acuerdo a los criterios precedentemente expuestos, tenemos que de darse alguna de estas circunstancias sintomáticas nos encontraremos ante la figura de

¹² FERNANDEZ Hugo y GAUTHIER Gustavo. Op. Cit. p. 403.

un “outsourcing” simulado e ilícito, ex profesamente constituido a efectos de escapar de las regulaciones propias del derecho laboral y evitar el pago de las cargas sociales y tributarias propias de un contrato de trabajo individual e incluso de evitar ciertas consecuencias en el plano colectivo, como por ejemplo la constitución de sindicatos de empresa.

Cabe señalar que el nuevo término que le dan algunos laboristas a este tipo de personas que proveen servicios bajo el amparo de la titularidad de una empresa unipersonal, es el de “trabajadores para subordinados”, los mismos que se vienen a caracterizar por encontrarse formalmente en una relación de paridad con su contratante al cual le presta servicios, pero sin embargo, sustancialmente se encuentran en una situación de dependencia económica en torno a la empresa que contrata sus servicios, por cuanto es únicamente a dicha empresa a la cual le provee de sus productos, siendo el caso que le resulta prácticamente imposible acceder al mercado a brindar sus productos y servicios, limitándose únicamente a contratar continuamente con una empresa, dependiendo su producción de los vaivenes de dicha empresa matriz.

La referida situación de los “trabajadores para-subordinados” acarrea que el moderno derecho laboral, les brinde -de acuerdo a las circunstancias concretas de cada caso y el análisis respectivo del mismo- los mecanismos tuitivos de protección que caracterizan al derecho del trabajo, como por ejemplo, la responsabilidad solidaria de la empresa matriz o contratante por la falta de pago de las remuneraciones o las prestaciones sociales, una remuneración acorde con la de los trabajadores que laboran en la referida empresa matriz, entre otros beneficios.

Por último, para finalizar este tema, debemos indicar que la aplicación de los mecanismos tuitivos de protección laboral en caso de encontrarnos ante una simulación de outsourcing, se aplican no solo si la empresa proveedora del servicio materia de tercerización es una empresa unipersonal, sino con más razón si esta es una empresa colectiva, es decir una persona moral con varios trabajadores a su cargo, por cuanto aquí se materializa de una manera cualitativa y cuantitativamente palpable una situación de fraude y abuso, por cuanto los destinatarios de esta situación negativa son un bloque de trabajadores pertenecientes a la empresa proveedora de los productos o servicios materia de tercerización. A tales efectos, en estos casos los mecanismos tuitivos referidos en el párrafo anterior se aplicarán a todos los trabajadores de la empresa que provee bienes o servicios a la empresa matriz, trasladándose en bloque los derechos laborales de los trabajadores de la contratante a los servidores de la empresa contratada.

1.6.- CARACTERISTICAS QUE DEBEN TENER LAS EMPRESAS PROVEEDORAS DE BIENES O SERVICIOS PARA ENCONTRARNOS ANTE UNA VERDADERA FIGURA DE OUTSOURCING.

-

Consideramos que las principales características que debe tener una empresa proveedora de productos o servicios a efectos de que no se pueda cuestionar encontrarnos ante un verdadero supuesto de outsourcing y no ante una simulación fraudulenta que pretenda ocultar una relación eminentemente laboral, vendrían a ser lo siguientes:

1) Que la empresa proveedora de servicios sea una empresa con evidente solidez financiera, con cuentas corrientes activas y en azul en las principales entidades financieras de su jurisdicción, esto descartaría encontrarnos ante una empresa fantasma o de fachada y además acarrearía que los trabajadores de la empresa proveedora se encuentren garantizados por la solidez financiera de la empresa.

2) que la empresa proveedora se encuentre debidamente constituida e inscrita en los Registro Públicos mercantiles, todo esto a efectos de que las autoridades y las empresas que deseen contratar con aquella puedan acceder a información sobre la misma, especialmente el monto del capital social, el número de acciones que se encuentran suscritas y pagadas, conocer además sobre la existencia de posibles embargos o gravámenes, y lo que a nosotros nos parece más importante, conocer en tiempo real la identidad de los socios, accionistas o partícipes de esta empresa proveedora de productos y servicios, esto ayudará a las autoridades administrativas del trabajo a reconocer si los mismos accionistas de esta empresa son también accionistas de la empresa que solicita los servicios materia de tercerización productiva, lo cual evidenciaría encontrarnos ante una simulación ilícita, que justificaría la intervención de las autoridades competentes;

3) La empresa debe contar con un Registro Único de Contribuyente, es decir con un RUC o documento que acredite su inscripción ante la autoridad tributaria, todo esto a fin de que las autoridades y los posibles contratantes conozcan si la empresa se encuentra al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, especialmente las referidas a las contribuciones sociales y seguros de salud, vida y desempleo de los trabajadores involucrados, se sostiene esto por que el hecho de aceptar al outsourcing como figura de gestión empresarial, tiene como correlato que se fiscalice a las empresas que utilizan esta herramienta por cuanto la misma puede dar lugar a abusos contra los trabajadores y contra el fisco; es decir se trata de aceptar y reconocer esta figura del outsourcing por los beneficios que genera a las empresas, al desarrollo de la libre competencia y a los consumidores en general. Sin embargo, esto implica que estemos alertas a los posibles utilizaciones fraudulentas de la descentralización productiva.

4) Que los trabajadores que laboran en la empresa proveedora de bienes y servicios no hayan laborado en la empresa matriz, por cuanto esta circunstancia implicaría encontrarnos en un posible supuesto de desnaturalización del outsourcing, salvo que haya una razón técnica y documentadamente justificada para que se configure dicha situación.

5) Que los trabajadores que formen parte de la empresa proveedora no realicen las mismas funciones que los trabajadores que forman parte de la planilla de la

empresa matriz, por cuanto en este supuesto no tendría razón de ser la “tercerización”, toda vez que la propia empresa matriz ya cuenta con trabajadores especializados para realizar las funciones tercerizadas.

6) Que la empresa matriz no imparta órdenes a los trabajadores de la empresa proveedora de bienes y servicios, toda vez que estos solo pueden recibir órdenes de la empresa subcontratista, en la medida de que en un modelo de outsourcing se entiende que la empresa subcontratada brinda directamente los bienes y servicios terminados contando para esto con una organización autónoma de trabajadores, es decir estamos ante una obligación de resultados (se solicita a la empresa subcontratada bienes terminados para ser incorporados de esta manera a la empresa matriz), por lo cual resulta ilógico con el esquema anotado que la empresa matriz imparta ordenes a la empresa proveedora de bienes o servicios.

1.7.- DIFERENCIACION ENTRE OUTSOURCING E INTERMEDIACION DE SERVICIOS A NIVEL DOCTRINAL.

Cabe señalar que estas dos figuras que forman parte del fenómeno de la externalización laboral, se han empezado a utilizar por igual como herramientas de gestión modernas, las diferencias básicas entre una y otra figura radican principalmente en los siguientes aspectos: 1) la intermediación laboral es básicamente una actividad consistente en la dotación de personal a una empresa receptora del mismo, estas actividades en relación a la empresa receptora de personal, deben ser -según la legislación peruana- servicios complementarios y especializados –es decir actividades que no constituyan el núcleo del negocio- y además pueden ser objeto de intermediación las actividades temporales –por ejemplo supuestos de suplencia de un trabajador-; por el contrario la descentralización productiva o outsourcing es externalizar una parte del proceso productivo entregando a una tercera empresa en calidad de proveedor la fabricación del producto materia de externalización; 2) como podemos apreciar no obstante tratarse de instrumentos modernos de gestión constituyen herramientas sustancialmente distintas, por cuanto, en el primer caso se provee de personal para que labore en la empresa matriz bajo las órdenes de esta mientras que en el segundo caso se contrata con un proveedor la producción de un bien o servicio; 3) en el primer caso la retribución al intermediario es por personas hombre mientras que por el contrario en el segundo se caso de paga por el bien o servicio; 4) en la intermediación la empresa matriz puede impartir órdenes a los trabajadores puestos a su disposición mientras que en el caso de las descentralización productiva las órdenes son impartidas por la empresa subcontratada, debiendo señalarse que en la legislación peruana se impone un límite al número de trabajadores que pueden ser materia de intermediación, cuales son el 20% del número total de los trabajadores de la empresa receptora del personal, en cambio la legislación peruana no impone límites cuantitativos al outsourcing.

1.8.-EL OUTSOURCING EN LA LEGISLACION PERUANA - PROPUESTA LEGISLATIVA

Lamentablemente el “outsourcing” no se encuentra regulado de manera adecuada en la legislación peruana, a diferencia de lo que sucede en otros países latinoamericanos como el caso de la República Oriental del Uruguay, en el Perú no existe una ley específica que regule la figura del “outsourcing” lo cual nos parece inadecuado, toda vez que la no regulación de esta figura puede traer problemas de abusos en torno a la utilización de la misma, esta situación debe ser resuelta en nuestro país a la brevedad posible, para que así empresarios, subcontratistas y trabajadores puedan tener más confianza en la utilización de dicha figura y la seguridad de la protección de sus derechos, en caso los mismos sean conculcados.

Ahora bien, lo único que tenemos en la legislación peruana son brevísimas referencias tangenciales en relación al “outsourcing” las cuales las encontramos en el Reglamento de la Ley de Intermediación Laboral, Ley N° 27626 en la misma que se señala que “no califican como intermediación laboral los contratos de gerencia, obra, los procesos de tercerización externa, los contratos que tiene por objeto que un tercero se encargue de una etapa de la actividad productiva y los servicios que se presten por empresas contratistas o subcontratistas, siempre que asuman las tareas contratadas por su cuenta y riesgo, que cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales y cuyos trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación”.

Asimismo, se regula de manera somera el fenómeno del “outsourcing” en alguna regulación referente a construcción civil y en normas sobre los riesgos laborales de la seguridad social. En suma, la legislación peruana no posee una Ley específica que regule de manera integral el outsourcing, lo cual acarrea una serie de libertades e inseguridad jurídica al momento de llevar a cabo este fenómeno por parte de las empresas, lo cual se vuelve más grave en el caso de la aplicación del outsourcing en la Administración Pública, por cuanto es allí donde debe haber mayor seguridad jurídica, por cuanto no entrarían a tallar únicamente criterios de eficiencia y ahorro de costos, sino también criterios de soberanía y algunos principios del derecho administrativo, como veremos más adelante.

1.9.- ALGUNOS CASOS DE OUTSOURCING A NIVEL MUNDIAL.

En cuanto a este punto, tenemos que tomar en cuenta que históricamente se ha producido una transformación de la forma de organización de la empresa estableciéndose en un primer momento un **modelo piramidal**, en el cual todos los ciclos de producción se realizaban al interior de una misma compañía, hablándose de una estructura de producción vertical, con economías de escala y masificación de la producción, con modelos en serie; ejemplo típico de esta manera de producción es la empresa de automóviles Ford, cuyo modelo de producción en serie se caracterizaba por automóviles de un mismo color, teniendo la compañía el control sobre todas las fases del proceso de producción de los autos, como motores, carrocerías, implementos, aros, neumáticos, es decir en una gran fábrica se fabricaban todas estas piezas y se ensamblaban; este modelo de producción que tiene su basamento en la revolución Industrial, se configura a nivel mundial a

principios del siglo XX, se dice que este modelo de producción se basaba en la desconfianza existente entre los países del mundo, en la época anterior y posterior a la primera y segunda guerra mundial, esta falta de confianza impedía la formación de alianzas estratégicas entre países, lo que motivó que la empresa se volviera un ente autónomo encarrujando en si mismo todo el ciclo de producción, esta situación de desconfianza entre países se mantuvo incluso después de las dos guerra mundiales y alcanzó su pico más alto en la época de la “guerra fría” que alguno de nosotros podemos recordar.

Por el contrario, a finales del siglo XX, concretamente a inicios de la década de los noventa, con el advenimiento de la globalización, la revolución de las nuevas tecnologías, la especialización en el trabajo, se empieza a hablar de una **organización productiva en red**, en las cual la empresa establece una serie de contactos horizontales con otras empresas, donde se empiezan a efectuar **alianzas estratégicas** entre las mismas, donde los el internet abre las fronteras entre los países, estos cambios repercuten enormemente en la organización de la producción, toda vez que se configura la fragmentación del ciclo productivo en la empresas y el nacimiento de relaciones de dependencia, coordinación y articulación inter-empresarial.

En tal sentido, esta evolución hacia el outsourcing ha determinado que grandes empresas trasnacionales utilicen esta forma de organización de la producción, entre ellas se encuentra la Coca Cola Company la misma que en casi la mayoría de los países del mundo se limita a proveer “el concentrado en que se basa su bebida gaseosa” estando en manos de terceros proveedores la fabricación, embotellado, distribución y venta de su producto terminado, tal como sucede en Latinoamérica y en todo el mundo.

Asimismo, la poderosa empresa de computación Dell Computer¹³ se dedica únicamente a dos eslabones de la cadena de valor de la empresa, específicamente a las actividades de “marketing” y “servicios” habiendo focalizado sus esfuerzos en esos dos rubros y tercerizando el resto de la cadena productiva de la empresa; sucediendo un caso similar con la empresa automotriz alemana Volkswagen, tiene su sede central en Alemania pero en las ciudades latinoamericanas de Puebla en México y Brasilia se encuentran dos grandes plantas que se encargan del ensamblaje de los autos que se van a vender principalmente en Latinoamérica, es decir la casa matriz en aras de la eficiencia operativa ha encargado el ensamblaje de los autos a estas plantas.

Otro ejemplo famoso de outsourcing “viene a ser la alianza estratégica entre la empresa aérea española Iberia y la pequeña línea Air Nostrum, resultando el objetivo estratégico que Air Nostrum realizara, con su pequeños aviones Fokker de 50 plazas, el trabajo que la empresa Iberia no podía hacer en la rutas de menos de 100,000 pasajeros al año, toda vez que no disponía de la flexibilidad para actuar en este mercado ni del dinero necesario para invertir en nuevas flotas

¹³ SCHNEIDER, Ben. Op. cit. pág 39.

de aviones pequeños”¹⁴. En este caso se ve claramente como la empresa Iberia definió su Core Business en el rubro de vuelos comerciales de gran demanda y realizados a grandes ciudades, no teniendo una flota preparada para vuelos pequeños y resultando ineficiente comprar aviones pequeños para estos fines, para lo cual teniendo claro su objetivo aprovechando la capacidad instalada de Air Nostrum terceriza vuelos en rutas pequeñas aprovechando su poder de marca y los activos de la empresa Air Nostrum para que de esta manera ambas compañías salgan beneficiadas conjuntamente con el consumidor.

Por otra parte las poderosas empresas de calzado deportivo NIKE y REEBOK “focalizaron” sus actividades distintivas y establecieron su core business alrededor de los eslabones productivos del “diseño” y “marketing”¹⁵ de calzado deportivo, ninguna de estas empresas se dedica a fabricar el calzado deportivo, encargando la producción y fabricación de sus zapatillas a proveedores asiáticos, consiguiendo con esto ser empresas altamente eficientes al dedicarse únicamente a sus actividades y capacidades distintivas potenciándolas al máximo y reduciendo sus costos operativos, dentro de una adecuada estrategia de management estratégico.

Cabe señalar que el fenómeno de la “tercerización empresarial” es una tendencia a nivel mundial y algo que va en constante aumento día a día a nivel de las más exitosas corporaciones del mundo, tan es así que el prestigioso Harvard Business Review ha calificado al outsourcing como una de las más importantes prácticas gerenciales de los últimos 75 años; habiéndose triplicado de 100 mil millones de dólares en 1996 a 318 mil millones de dólares en el año 2001. Asimismo, según Coopers & Lybrand, de acuerdo al análisis de 400 empresas se revela que dos terceras partes de ella recurren al outsourcing, señalándose en un estudio realizado por Michael Corbett y Asociados que las empresas que operan en mercados dinámicos como telecomunicaciones, productos de alta tecnología y servicios profesionales ya están realizando outsourcing en más del 40% de sus operaciones y que la innovación está siendo vista como un beneficio central estratégico del outsourcing.¹⁶

1.10.- LA CADENA DE VALOR EN LAS ORGANIZACIONES

Para concluir este capítulo referido a la definición y alcances jurídicos y gerenciales de la figura del outsourcing, no debemos dejar de mencionar el concepto de la cadena de valor en las organizaciones empresariales, toda vez que este concepto no va a ayudar enormemente cuando analicemos las implicancias

¹⁴ GIMBERT, Xavier. El enfoque estratégico de la empresa. Principios y esquemas básicos. Ediciones Deusto SA. p 139. Materiales de enseñanza del curso Recurso Humanos y Organización del Trabajo que forma parte de la Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁵ SCNEIDER, Ben. Op cit p. 39.

¹⁶ Ibid. p. 35.

de la aplicación del “outsourcing” o “tercerización” a las funciones que desempeña la administración tributaria.

El término cadena de valor parte de entender a la empresa como una sucesión de actividades (fabricación, logística interna, operaciones, logística externa, marketing, ventas, servicios de post venta) que van añadiendo valor al producto o servicio que la compañía va generando y que finalmente su cliente (consumidor o empresa) le comprará.¹⁷

El profesor Michael Porter¹⁸ dividió las actividades de la empresa en dos grupos, las actividades primarias y las de apoyo, acuñando el término de margen como el resultado de la diferencia entre el valor creado y el costo que le ha supuesto a la empresa en cada una de las etapas de producción. Porter señala que las actividades primarias son las que están en contacto directo con el producto o servicio, es decir se trata de actividades implicadas en su creación física, en su transporte, en su venta y en la asistencia posterior a la venta. En cambio las actividades de apoyo, agrega Porter “sirven para sustentar a las actividades primarias, proporcionando a todas las actividades primarias las compras necesarias, la tecnología requerida, los recursos humanos así como las imprescindibles funciones de gestión, desde la estratégica hasta las finanzas y contabilidad, pasando por lo asuntos legales”.

Cabe señalar que la cadena de valor como se mencionaba anteriormente, constituye una sucesión de actividades, cada una de las cuales va adicionado valor al producto o servicio de la organización de que se trate.

Por último en relación a este tema, se señala que una organización puede obtener una ventaja competitiva en relación a sus pares, a través de tres estrategias: la diferenciación, los costos bajos y la especialización, pero estas tres estrategias deben estar incardinadas o alineadas al interior de una estrategia matriz y general que será la que dote de contenido a cada paso en el accionar de la empresa; resumiendo este tema, la estrategia de cada una de las etapas de la cadena de producción se pueden conducir a dos bases¹⁹: “o crear en ella más valor que nuestros competidores, o realizarla igual que la mayoría del sector pero a un costo menor”. Este postulado será de suma importancia al momento de evaluar el outsourcing en relación a cada uno de los procesos que comprenden las funciones de la Administración Tributaria, lo cual veremos en el capítulo posterior.

1.11.- COROLARIO DEL PRESENTE CAPITULO.

¹⁷ GIMBERT, Xavier. El enfoque estratégico de la empresa. Principios y esquemas básicos. Ediciones Deusto SA. p 130-131. Materiales de Enseñanza del Curso Recursos Humanos Y Organización del Trabajo. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁸ PORTER, Michael. Estrategia Competitiva. Compañía Editorial Continental. México. 1982. p131.

¹⁹ GIMBERT, Xavier. El enfoque estratégico de la empresa. Principios y esquemas básicos. Ediciones Deusto SA. p 134. Materiales de Enseñanza del Curso de Recursos Humanos y Organización del Trabajo. Maestría de Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

En este capítulo hemos tratado de definir algunos aspectos fundamentales del fenómeno del “outsourcing”, exponiendo de manera clara y didáctica sus alcances, utilidades, efectos colaterales, propuestas para evitar su desnaturalización, su regulación en territorio peruano, su diferenciación con la intermediación de servicios, mencionando los casos símbolo a nivel mundial de outsourcing, las nociones de cadena de valor en la empresa; la exposición de todos estos temas ha sido imprescindible, ya que solo de esta manera el lector comprenderá globalmente y tomará conciencia del concepto, importancia y utilidad del fenómeno del outsourcing en la economía mundial y su relevancia como herramienta de gestión en la empresa moderna, con sus virtudes y efectos colaterales que debemos evitar; y lo más importante es que aquello servirá al lector de herramienta para comprender el análisis que efectuaremos en el capítulo posterior respecto a la aplicación del outsourcing en la Administración Pública Latinoamericana y del Caribe, y más específicamente en la Administración Tributaria.

CAPITULO 2

EL OUTSOURCING EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

2.1.- EL OUTSOURCING EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La hipótesis a plantearnos en este punto del trabajo es la cuestión relativa a si las razones y motivos por los cuales se ha aplicado el outsourcing al ámbito empresarial son también aplicables a ámbito de la administración pública y por ende a la administración tributaria.

A tales efectos, debemos recordar que las principales razones que se esgrimen a nivel mundial efectos de aplicar la herramienta del outsourcing a la actividades de las empresas son básicamente: la concentración de la empresa en sus actividades distintivas a fin de generar mayor valor en dichas fases de la cadena de producción; y la cesión a terceros proveedores especializados de la actividades empresariales accesorias precios más bajos que cuesta realizar dicho proceso al interior de la empresa, a fin de que estos terceros especializados generen más valor a esas actividades y reduzcan los costos operativos de las mismas, deviniendo como consecuencia de aquello de que la empresa focalize sus esfuerzos en su Core Business.

Entonces, si esta herramienta de gestión se aplica con todo éxito a nivel empresarial, nos debemos preguntar: **¿por que no habría de aplicarse también en la Administración Pública ?** La respuesta para nosotros es que si se puede, y se debe aplicar en la Administración Pública por las siguientes razones:

1º El outsourcing se aplica a la organizaciones empresariales como una herramienta de gestión empresarial ideada para mejorar la eficacia en el manejo de las mismas, lo cual repercutirá positivamente en sus resultados y estados financieros. A tal efecto, al estar la Administración Pública sujeta a control en el manejo de sus resultados por parte de los organismos del Estado –léase Contraloría General de la República- y manejar fondos provenientes de la recaudación de los impuestos pagados por los ciudadanos, entonces con mayor razón se debe aplicar esta herramienta de gestión a efectos de mejorar los resultados de rendimiento de cualquier organismo público.

2º Por que hay actividades de apoyo en la Administración Pública que pueden ser efectuadas con mayor eficiencia por terceros proveedores especializados y a un costo menor de lo que representa prestar directamente el servicio por parte de la administración pública.

3ª El tamaño de la Administración Pública en América Latina es enorme, tan es así que en algunos países ni siquiera se tiene un registro del número de empleados públicos en actividad, es decir el desorden administrativo es total, por ende una Administración Pública de tales dimensiones no puede actuar eficientemente ante un problema concreto, toda vez que se genera una evidente lentitud en todos sus procesos internos, al ser el caso que la distancia en la cadena de mando desde que se toma una decisión hasta que se ejecuta la misma configura un proceso larguísimo que se perpetúa en el tiempo.

4º Esta enorme estructura vertical dificulta la adecuada toma de decisiones y su pronta ejecución, por ende debe imponerse un sistema horizontal basado en colaboraciones y alianza estratégicas entre la Administración Pública y el proveedor al cual se le encarga la ejecución del servicio .

5ª Siendo la Administración Pública parte del Gobierno Central y habiendo este sido elegido por la ciudadanía a través de un sistema democrático de votación, se debe tener en cuenta las propuestas de la ciudadanía y especialmente sus reclamos, los mismos que muchas veces se dirigen –en la inmensa parte de Latinoamérica- a criticar la eficiencia de la Administración Pública. A tales efectos, la aplicación de la herramienta de gestión conocida como Outsourcing dotaría de mayor eficiencia, agilidad y rapidez al actuar de la Administración, lo cual generaría que las legítimas demandas de la ciudadanía se vean satisfechas.

Por último, debemos señalar que la aplicación del Outsourcing a la Administración Pública tiene sus matices y restricciones, por cuanto debemos recordar que la labor de la Administración Estatal, si bien es cierto que debe basarse en criterios de eficiencia, también lo es que se rige por algunos principios irrenunciables, tales como el principio de soberanía en la función pública, dado que se trata de una relación horizontal entre administrador y administrado en las cuales la Administración Pública para ejercer sus funciones debe tener ciertas prerrogativas y normas que acatar, que correrían peligro si son dadas en tercerización– pensemos por ejemplo en la obligación de la reserva tributaria que se encuentra consagrada en la Constitución del Estado-. A tales efectos, dichas situaciones serán analizadas más adelante cuando evaluemos una por una las funciones de la Administración Tributaria y la posibilidad de que estas sean tercerizadas.

Cabe señalar que el Outsourcing en la Administración Pública viene desarrollándose a nivel mundial, siendo los países que los han aplicado con más eficacia las naciones del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, siendo el objetivo en todo caso como bien lo señala Ben Schneider: “contar con mecanismos de mejora continua en las instituciones para aumentar la efectividad de sus responsabilidades a través de estructuras flexibles e innovadoras, creándose sistemas de valorización para mejorar las operaciones de las instituciones, atender las necesidades reales de la población y contar con organizaciones financieramente viables en el tiempo”.²⁰

²⁰ SCHNEIDER, Ben. Op cit. p.213.

Un ejemplo que puede resultar aleccionador en relación a la aplicación del outsourcing en la Administración Pública, es el sucedido en Australia,²¹ en el cual “el gobierno de dicho país seleccionó a un proveedor privado para diseñar, construir, mantener y operar un hospital para el servicio público gratuito de la población, a cambio, la empresa del hospital recibe un pago fijo del Gobierno por prestar estos servicios. De esta forma el gobierno no ha necesitado invertir capital alguno; la población necesitada recibe un servicio eficiente (supervisado por el Ministerio competente o por un órgano técnico regulador); y el costo de mantener el hospital disminuye para el Estado. El resultado señala Schneider, no ha podido ser mejor. El costo del nuevo hospital fue 20% menor al costo de los hospitales públicos estatales con los que se comparó. La atención de pacientes aumentó en 30% en el primer año de funcionamiento y, aún así, la empresa operadora obtuvo ganancias”²².

Por todas estas razones creemos, resulta imperativa la aplicación del Outsourcing en la Administración Pública, pero con ciertas restricciones, derivadas de la propia naturaleza de la función pública, restricciones que saldrán a la vista luego de analizar la posibilidad del outsourcing en cada proceso operativo de la Administración Tributaria que se quiera someter a tercerización, lo cual será tratado en los puntos siguientes.

2.2.- CONCEPTOS GENERALES SOBRE LA APLICACIÓN DEL OUTSOURCING EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Ahora bien, al haber concluido en el acápite anterior que la herramienta del outsourcing se debe necesariamente aplicar a la actividades efectuadas por la Administración Pública; entonces con mayor razón debería aplicarse a la actividades que constituyen el accionar de la Administración Tributaria en América Latina, señalamos esto por que los procesos que desarrolla la Administración Tributaria constituyen a nuestro entender el proceso más importante que desarrolla la Administración Pública de un Estado, esto por que a través del mismo se generan los recursos económicos necesarios para el sostenimiento de toda nación, siendo el caso que la solidez de un Estado depende del proceso de generación de ingresos del mismo, proceso que esta a cargo de la Administración Tributaria en su más alto porcentaje, lo cual se expresa en los presupuestos de la nación de todos los países latinoamericanos.

En tal sentido, consideramos que si la ciudadanía -dentro de un Estado democrático y representativo- tiene el derecho de controlar el correcto funcionamiento de los organismos del Estado a través de una serie de mecanismos participativos, entonces con mayor razón tiene el derecho de velar por que los organismos públicos funcionen eficazmente y tengan una estructura operativa adecuada que no incurra en sobre costos, por cuanto en última

²¹ Ibid. p. 217.

²² Ibid.

instancias estos sobre costos son trasladados al ciudadano común y corriente y al empresario a través de los impuestos, las tasas y las contribuciones; consideramos que este control ciudadano se debe dar con mayor fuerza en la Administración Tributaria, toda vez que este organismo al tener las función de recaudar tributos, y entregarlos al Tesoro Público para que este a su vez los reparta a los demás organismos, la Administración Tributaria funcionaría como el organismo matriz del cual dependería el éxito y correcto funcionamiento de las demás dependencias del Estado, generándose un círculo virtuoso si la Administración Tributaria funciona con eficacia.

Por otra parte, el enorme ahorro que involucraría la aplicación de estructuras de outsourcing en la Administración Tributaria generaría que los recursos que se puedan ahorrar sean liberados y aplicados a otros rubros del presupuesto del Estado, por ejemplo si se ahorra \$ 120,000,000 anuales al aplicar el outsourcing en una serie de procesos que efectuaba antes la Administración Tributaria, esa cantidad ahorrada podría ser aplicada en el Presupuesto General de la República del próximo año en planes de salud para los sectores menos favorecidos de la población de un país; esto nos demostraría que **la aplicación del outsourcing no solo se justifica en el ámbito de la gerencia moderna sino que se encuentra enmarcado dentro de la política social y de asistencia a la población que pretende aplicar un Estado, es decir el outsourcing al interior de la Administración Tributaria no solo es una herramienta de gestión empresarial que sea aplica al interior de un organismo público, sino también es instrumento de una política gubernamental que dota de legitimidad al sistema democrático.**

En los siguiente puntos del presente trabajo empezaremos a analizar cada una de las labores que desempeña la Administración Tributaria peruana y de acuerdo a esto empezaremos a identificar cada uno de los procesos que realiza clasificándolos bien sea en funciones principales o de apoyo; asimismo identificaremos lo que constituye el “núcleo duro” de las labores de la Administración Fiscal, es decir su “Core Business”, el mismo que, tal como lo hemos visto en la parte teórica, no puede ser parte de un proceso de tercerización, al constituir las labores distintivas del órgano administrador de tributos. Cabe señalar que la clasificación de las funciones debe efectuarse de acuerdo al Planeamiento Estratégico y lo Valores de la Administración Tributaria contenidos en la Misión y Visión de la misma, respectivamente.

Por último, trataremos de proponer un modelo de Outsourcing, al menos en relación con algunos de los procesos de la Administración Tributaria.

2.3.- MISIÓN Y VISIÓN DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

A fin de ingresar en este tema de la Misión y Visión de las organizaciones tributarias ,debemos señalar que el mismo en un aspecto que muchas veces

puede parecer poco relevante -o nos puede llevar a pensar que es consignado simplemente de manera decorativa-, pero que no obstante es importantísimo, toda vez que define el planeamiento estratégico integral de la organización, es decir constituye la piedra angular en que se deben incardinar todas y cada una de las funciones de la administración tributaria, sean principales o de soporte, y en torno a la cual deben alinearse cualquier proceso de outsourcing en la organización.

En tal sentido, los conceptos de “Misión” y “Visión” resultan muy importantes, por cuanto vienen a ser conceptos cruciales dentro de la comprensión de la lo que quiere ser una empresa, en nuestro caso concreto de la Administración Tributaria. A tal efecto, la moderna ciencia de la administración de negocios señala que la “misión” viene a ser: “el propósito o finalidad de tipo socioeconómico de una organización, debiendo incluir algo que la empresa aún no es en la actualidad, siendo la última razón de ser por la que la empresa va a diferenciarse del resto de las compañías de su sector”²³. Por otra parte la “Visión” a nuestro entender se identifica con el concepto de “los valores de la empresa” y viene a ser: “ los cimientos sobre los que se edifican los demás conceptos clave de la empresa, siendo las creencias sobre lo que es deseable, valioso y justificable, siendo el caso que los valores movilizan y amplifican las energías de una organización”²⁴

En tal sentido, la Administración Tributaria peruana ha consignado en su página web los conceptos de misión y visión de la siguiente manera:

“MISIÓN”

"Incrementar sostenidamente la recaudación tributaria y aduanera combatiendo, de forma honesta y justa, la evasión y el contrabando, mediante la generación efectiva de riesgo y servicios de calidad a los contribuyentes y usuarios del comercio exterior, así como, promoviendo el cumplimiento de sus obligaciones tributarias para contribuir con el bienestar económico y social de los peruanos".

“VISION”

"Ser un emblema de distinción del Perú por su excelencia recaudadora y facilitadora del cumplimiento tributario y comercio exterior, comprometiendo al contribuyente y al usuario de comercio exterior como aliados en el desarrollo y bienestar del país.

Cabe señalar que es muy importante el análisis de la misión y visión de la administración tributaria por cuanto las mismas nos indican las bases del planeamiento estratégico de la administración tributaria el cual es sumamente importante, por cuanto, tal como lo señala Ben Schneider²⁵: “la decisión de entregar un proceso interno en outsourcing debe ser consustancial al

²³ GIMBERT, Xavier. El enfoque estratégico de la empresa. Principios y esquemas básicos. Ediciones Deusto SA. p 27. Materiales de Enseñanza del Curso de Recursos Humanos y Organización del Trabajo p. 27. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

²⁴ Ibid. p 24

²⁵ SCHNEIDER, Ben. Op cit. p. 80.

planeamiento estratégico integral de la organización, es decir, no debe realizarse si su implementación no se articula de manera consistente con las metas y objetivos estratégicos definidos por la organización” añadiendo Schenider que “cualquier proceso que no se ajustara a las líneas generales de planeamiento estratégico sería concebido y asumido como un proceso secundario, cuya contribución a la organización estaría definida en términos demasiado vagos e imprecisos”²⁶.

Entonces, estos conceptos de Misión y Visión serán posteriormente enlazados e interpretados conjuntamente con la finalidades y funciones de la Administración Tributaria a efectos de arribar a una conclusión respecto de cuales son las actividades distintivas de la Administración Tributaria y cuales la actividades secundarias en relación a las cuales si se pueden establecer figuras de outsourcing.

2.4.- FINALIDAD DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Las finalidades de la Administración Tributaria peruana según el artículo 14° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT aprobado mediante Decreto Supremo N° 115-2002-PCM publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28.10.2002 son básicamente las siguientes:

- a. Administrar, fiscalizar y recaudar los tributos internos, con excepción de los municipales, y desarrollar las mismas funciones respecto de las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a las que hace referencia la norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario y, facultativamente, respecto también de obligaciones no tributarias de ESSALUD y de la ONP, de acuerdo a lo que por convenios interinstitucionales se establezca.
- b. Administrar y controlar el tráfico internacional de mercancías dentro del territorio aduanero y recaudar los tributos aplicables conforme a ley.
- c. Facilitar las actividades económicas de comercio exterior, así como inspeccionar el tráfico internacional de personas y medios de transporte y desarrollar las acciones necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos aduaneros
- d. Proponer la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras y participar en la elaboración de las mismas.
- e. Proveer servicios a los contribuyentes y responsables, a fin de promover y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- f. Las demás que señale la ley.

De las finalidades descritas anteriormente se puede advertir que básicamente los objetivos centrales de la administración tributaria son: 1) el recaudar tributos, el fiscalizar los tributos y la administración de los mismos; 2) controlar y administrar el tráfico internacional de mercaderías y recaudar los tributos que derivan del ingreso de las mismas al territorio nacional; 3) facilitar el comercio exterior; 4) elaborar normas jurídicas; 5) prestar servicios al contribuyente a fin de promover y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Sin embargo, si tratamos de

²⁶

Ibid.

condensar más este abanico de funciones, podemos reducirlas a dos funciones principales; en primer lugar, el recaudar, fiscalizar y administrar tributos y en segunda instancia, el facilitar el comercio exterior; constituyendo estas funciones el “**Core Business**” de la Administración Tributaria; resultando también importantes las demás funciones, pero relegadas a un segundo plano al estar al servicio o coadyuvar a la función principal, pero siempre dentro del radio de acción de la función principal. En los próximos acápites analizaremos a profundidad si estas funciones pueden ser tercerizadas.

2.5.- FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Las funciones de la Administración Tributaria peruana según el artículo 15° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT aprobado mediante Decreto Supremo N° 115-2002-PCM publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28.10.2002 son básicamente las siguientes:

- a. Administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos del Gobierno Nacional, con excepción de los municipales, así como las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley.
- b. Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras.
- c. Expedir, dentro del ámbito de su competencia, disposiciones en materia tributaria y aduanera, estableciendo obligaciones de los contribuyentes, responsables y/o usuarios del servicio aduanero, disponer medidas que conduzcan a la simplificación de los regímenes y trámites aduaneros, así como normar los procedimientos que se deriven de éstos.
- d. Sistematizar y ordenar la legislación e información estadística de comercio exterior, así como la vinculada con los tributos internos y aduaneros que administra.
- e. Proponer al Poder Ejecutivo los lineamientos tributarios para la celebración de acuerdos y convenios internacionales, así como emitir opinión cuando ésta le sea requerida.
- f. Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica y administrativa en materia de su competencia.
- g. Promover, coordinar y ejecutar actividades de cooperación técnica, de investigación, de capacitación y perfeccionamiento en materia tributaria y aduanera, en el país o en el extranjero.
- h. Otorgar el aplazamiento y/o fraccionamiento para el pago de la deuda tributaria o aduanera, de acuerdo con la Ley.
- i. Solicitar, y de ser el caso ejecutar, medidas destinadas a cautelar la percepción de los tributos que administra y disponer la suspensión de las mismas cuando corresponda.
- j. Controlar y fiscalizar el tráfico de mercancías, cualquiera sea su origen y naturaleza a nivel nacional.
- k. Inspeccionar, fiscalizar y controlar las agencias de aduanas, despachadores oficiales, depósitos autorizados, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento, consignatarios y medios de transporte utilizados en el tráfico internacional de personas, mercancías u otros.

- l. Prevenir, perseguir y denunciar al contrabando, la defraudación de rentas de aduanas, la defraudación tributaria, el tráfico ilícito de mercancías, así como aplicar medidas en resguardo del interés fiscal.
- m. Desarrollar y aplicar sistemas de verificación y control de calidad, cantidad, especie, clase y valor de las mercancías, excepto las que estén en tránsito y transbordo, a efectos de determinar su clasificación en la nomenclatura arancelaria y los derechos que le son aplicables.
- n. Desarrollar y administrar los sistemas de análisis y fiscalización de los valores declarados por los usuarios del servicio aduanero.
- o. Resolver asuntos contenciosos y no contenciosos y, en este sentido, resolver en vía administrativa los recursos interpuestos por los contribuyentes o responsables; conceder los recursos de apelación y dar cumplimiento a las Resoluciones del Tribunal Fiscal, y en su caso a las del Poder Judicial.
- p. Sancionar a quienes contravengan las disposiciones legales y administrativas de carácter tributario y aduanero, con arreglo a Ley.
- q. Ejercer los actos y medidas de coerción necesarios para el cobro de deudas por los conceptos indicados en el inciso precedente.
- r. Mantener en custodia los bienes incautados, embargados o comisados, efectuando el remate de los mismos cuando ello proceda en el ejercicio de sus funciones.
- s. Adjudicar directamente, como modalidad excepcional de disposición de mercancías, aquellas que se encuentren en abandono legal y en comiso administrativo. La adjudicación se hará a las entidades estatales y a aquellas a las que oficialmente se les reconozca fines asistenciales o educacionales, sin fines de lucro.
- t. Desarrollar programas de información, divulgación y capacitación en materia tributaria y aduanera.
- u. Editar, reproducir y publicar el Arancel Nacional de Aduanas actualizado, los tratados y convenios de carácter aduanero, así como las normas y procedimientos aduaneros.
- v. Determinar la correcta aplicación y recaudación de los tributos aduaneros y de otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley, así como de los derechos que cobre por los servicios que presta.
- w. Participar en la celebración de Convenios y Tratados Internacionales que afecten a la actividad aduanera nacional y colaborar con los Organismos Internacionales de carácter aduanero.
- x. Ejercer las demás funciones que sean compatibles con la finalidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Por otra parte, estas funciones reseñadas en los párrafos precedentes constituyen desde el punto de vista organizacional de la administración tributaria, una exhaustiva enumeración las funciones o actividades que realiza la administración tributaria, pero que no forman parte de su “Core Business” o finalidad principal, pudiéndose distinguir principalmente las referidas a: 1) resolver en la vía administrativa los recursos impugnatorios de reclamación sobre asuntos contenciosos o no contenciosos interpuestos por los contribuyentes; 2) sancionar con multas u otras medidas previstas en las normas a los contribuyentes que infrinjan las disposiciones contenidas en el Código Tributario; 3) Ejercer actos y medidas de coerción a fin de garantizar el cobro de las deudas tributarias; 4) Custodiar las bienes incautados para posteriormente de ser el caso proceder al remate; 5) desarrollar programas de información y divulgación en materia tributaria

y aduanera; 6) participar en la celebración de convenios y tratados en materia tributaria y aduanera; 7) desarrollar e implementar sistemas de verificación, especie, clase y cantidad de mercancías a fin de aplicar los aranceles correspondientes; prevenir, perseguir y denunciar el contrabando, la defraudación tributaria y de renta de aduanas; 8) controlar y fiscalizar el tráfico de mercaderías a nivel nacional; 9) conceder los fraccionamientos de la deuda tributaria; todos estas funciones son parte de la gestión operativa de la administración tributaria, es decir se mencionan las principales actividades que van a desarrollarse a fin de que la organización pueda cumplir con sus fines.

Ahora bien, de lo que se trata principalmente en relación a lo hasta ahora mencionado es, efectuar un diagnóstico respecto a que actividades forman parte del Core Business de la administración tributaria, definiendo cuales son las actividades principales y cuales son las actividades de apoyo o de soporte de las principales, todo esto a efectos de decidir cuales son las actividades que pueden ser mercerizadas y cuales no por ser estas últimas parte de la función principal de la administración tributaria, como hemos señalado anteriormente, este análisis debe efectuarse en estricta concordancia con el planeamiento estratégico de la organización que se encuentra estrechamente vinculado a la Misión y los Valores de la institución.

2.6.- TOMA DE POSICIÓN EN ESTE CAPITULO

Es así, que del análisis de la misión y visión conjuntamente con las finalidades y objetivos de la Administración Tributaria peruana se puede advertir con claridad que las actividades que forman parte de su planeamiento estratégico son las de **1) “gestión de recaudación”, 2) “generación efectiva de riesgo” –se entiende a través de acciones de fiscalización- que coadyuvarán a combatir la evasión y el contrabando y 3) la “gestión de servicios al contribuyente y usuario del comercio exterior”**. A tales efectos, según lo expuesto en los párrafos anteriores, al tratarse de las líneas estrategias matrices de la administración tributaria, estos rubros a primera vista no podrían ser materia de tercerización o externalización.

En relación a lo desarrollado en este capítulo, debemos señalar que de la búsqueda que hemos realizado en los portales web de la Administraciones Tributarias Latinoamericanas y del Caribe, hemos advertido que la Administración Tributaria Colombiana –DIAN- efectúa de una manera didáctica una diferenciación entre **procesos misionales** –recaudación, fiscalización, jurídico, comercio exterior- y **procesos de apoyo** –desarrollo corporativo y recursos financieros-, distinguiendo entre los de desarrollo corporativo a los de planeación, control interno, estudios económicos, asuntos internacionales, servicios informáticos, desarrollo humano e investigación disciplinaria.

Cabe señalar que si bien, no coincidimos totalmente con esta clasificación, debemos señalar que esta iniciativa y esfuerzo de publicación si merece la pena, por cuanto de esta manera se ilustra al ciudadano y al funcionario público acerca

de la naturaleza de los procesos de la Administración Tributaria y cuales podrían ser evaluados a fin de someterlos eventualmente tercerización, este puede ser un primer paso para el entendimiento de esta moderna herramienta de gestión llamada outsourcing.

CAPITULO III

ANALISIS DE LAS ACTIVIDADES MAS REPRESENTATIVAS DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y EVALUACION DE SU POSIBILIDAD DE TERCERIZACION

De acuerdo a lo que se desprende del Manual de Organización y Funciones de la Administración Tributaria, procederemos a evaluar las actividades más representativas de la organización.

3.1.- MEGA PROCESO DE GESTION DE LA RECAUDACION

En cuanto al proceso de gestión de recaudación, este se configura por el análisis de los procesos recaudatorios obtenidos por todas las actividades del sector productivo de una nación, resultando esta una herramienta muy importante para la toma de decisiones técnicas y en muchos casos políticas –en coordinación con el gobierno central- consistentes en la creación de nuevos tributos a través de las normas correspondientes. Por ejemplo, si hay una baja en la recaudación en el poderoso sector hidrocarburos por continuos actos de evasión fiscal, entonces la Administración Tributaria debería evaluar dicha situación y proponer los proyectos pertinentes a fin de solucionar la baja recaudación en dicho sector, resultando la gestión de recaudación una actividad medular para el funcionamiento de la recaudación tributaria de todo el país; por ende esta actividad no podría ofrecerse en outsourcing.

En tal medida, al tratarse de funciones ligadas a la toma de decisiones técnicas de gran trascendencia para el funcionamiento del sistema tributario nacional y para el adecuado funcionamiento de la economía del país, debemos concluir que este proceso de gestión de recaudación no pueden ser tercerizado al formar parte de la funciones centrales y distintivas de la Administración Tributaria.

3.1.1.- PROCESO DE RECAUDACION

En cuanto al proceso de recaudación, el mismo debe diferenciarse del proceso de gestión de recaudación, toda vez que este último es un proceso central y de estrategia, mientras que el proceso de recaudación constituye un proceso meramente operativo que concreta en la realidad las estrategias recaudatorias ideadas para dichos fines.

3.1.1.1.- SUB PROCESO DE RECAUDACIÓN PASIVA

Así pues, a nuestro entender el proceso operativo de recaudación puede ser objeto de tercerización, y ya se ha efectuado esto en cierta medida a través de los Convenios de Recaudación celebrados entre la Administración Tributaria y los principales Bancos del Sistema Financiero Nacional, empezando la implementación de dichos convenios a inicios de la década de los noventa²⁷, convenios que han sido todo un éxito, por cuanto antes de la suscripción de los mismos el proceso recaudatorio se efectuaba únicamente en las Oficinas de la Administración Tributaria y en el Banco de la Nación –Banco Estatal- lo cual dificultaba el pago de los tributos dadas las pocas oficinas existentes y la inexistencia de oficinas en los lugares alejados del país, lo cual motivaba que los contribuyentes en algunos casos tengan que viajar horas para poder pagar sus impuestos.

Por el contrario, con la implementación de los Convenios con el sistema financiero, los contribuyentes pueden pagar con total facilidad sus tributos, no teniendo que hacer largos viajes, sino pagar en las ventanillas de los Bancos cercanos a su

²⁷ El 1ero de Julio de 1993 se creó el sistema de recaudación bancaria para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y responsables. La Administración Tributaria peruana celebró convenios de recaudación con el Banco de Crédito, Banco Wiese, Banco Latino, Interbank, Continental, De la Nación y Banco Sur; posteriormente se incorporaron el Banco de Lima, el Banco Santander, República, de Comercio y Regional del Norte. El servicio de recepción de las declaraciones pago es realizado en 1130 agencias a nivel nacional, las que representan aproximadamente el 90% del total de agencias y sucursales del sistema financiero nacional.

Entre las obligaciones principales de los bancos está la recepción de las declaraciones juradas y boletas de pago, así como la digitación de los mismos, lo que permite la acreditación de los tributos en las cuentas de los entes beneficiarios. Por su parte, la Administración Tributaria peruana proporciona los formularios al Banco para que los ponga a disposición de los contribuyentes a través de sus agencias. Asimismo la Administración Tributaria entrega el programa de captura de formularios, manuales, instructivo y abona comisiones a los bancos por el servicio de recaudación.

Los contribuyentes pueden realizar sus pagos en cualquier agencia de los bancos antes mencionados, a excepción de los principales contribuyentes, a quienes se les ha señalado un lugar especial para presentar sus formularios y pagar sus tributos. Los bancos verifican que el formulario presentado cuente con el N° de identificación del contribuyente, el periodo tributario y la firma del contribuyente, si falta alguno de estos requisitos el formulario será rechazado. El banco verifica que el importe consignado en el formulario coincida con el monto pagado. El monto de lo recaudado por los bancos es depositado en la cuenta de los entes beneficiarios abiertas en el banco de la Nación, previo proceso de loteado y digitación.

El Banco de la Nación remite diariamente a la Administración Tributaria la información de los estados de cuenta de los entes beneficiarios. Esta información es cruzada con la información de los datos primarios enviados por los Bancos, produciéndose así la conciliación bancaria, la cual permite hacer un seguimiento diario a los bancos sobre el destino de los fondos recaudados.

Asimismo existe un proceso de auditoría que tiene como objetivo verificar la calidad de la información proporcionada por los bancos en base a datos muestrales; de la misma manera el Convenio suscrito entre los Bancos y la Administración Tributaria tiene una serie de penalidades, principalmente por acreditación tardía y remisión de información tardía.

Este sistema de tercerización del proceso de recaudación pasiva ha demostrado plenamente su eficiencia, lo que le ha valido el reconocimiento de otras Administraciones Tributarias de Latinoamérica.

domicilio fiscal, por otro lado, estos contribuyentes se benefician con las cómodas instalaciones de los Bancos y el rápido procesamiento de sus pagos, dadas la especialización del sistema financiero en el proceso de recepción de pagos.

Por otra parte, esta tercerización es sumamente positiva, toda vez que disminuye el riesgo de que se configuren robos en las oficinas de la Administración Tributaria, toda vez que el hecho de que la recaudación de dinero y la administración de otros procesos de la administración fiscal (fiscalización, servicios al contribuyente) se lleven a cabo en una misma oficina, crea una sensación de intranquilidad para el personal de la Administración Tributaria, en relación a la existencia de eventos que pongan en peligro su integridad; por ende el outsourcing de estos procesos de recepción de pagos determina que instituciones bancarias especializadas en aquello, con una infraestructura adecuada y personal de seguridad entrenado en tales procesos, se encarguen con eficiencia de los mismos.

Cabe señalar que a inicio del presente siglo, con el advenimiento de las nuevas tecnologías y especialmente con la aparición masiva del internet, se ha empezado ha implementar en las páginas web de los bancos y en la página web de la Administración Tributaria peruana, una serie de sistema de pagos de tributos a través de la página web de la Administración Fiscal, el mismo que consta de total seguridad, con este método efectuado conjuntamente con los bancos y financieras a través de una alianza estratégica, el contribuyente pagará sus tributos desde la comodidad de su domicilio sin tener que acercarse al banco, estos pagos de tributos se efectuarán con cargo a su cuenta bancaria, asimismo se les da la oportunidad de poder revisar sus declaraciones juradas de impuestos antes de efectuar el pago y de la misma forma pueden tener acceso a una serie de facilidades como calculadoras tributarias, consulta de comprobantes de pago, declaraciones, entre otras.

En este punto es necesario diferenciar entre el procedimiento de recaudación pasiva y el de recaudación activa, el primero consiste en únicamente en recepcionar los pagos efectuados voluntariamente por los contribuyentes; mientras que por el contrario el segundo consiste en el proceso operativo de cobranza de la deuda por intermedio de métodos de presión a efectos de lograr el cobro de las mismas, esta labor de recaudación activa se efectúa por intermedio de los Ejecutores y Auxiliares Coactivos, los mismos que aplican en su trabajo una serie de métodos –en el estricto marco de la ley- para lograr sus objetivos; entre estos métodos se encuentran: el cursar notificaciones de los valores en cobranza con plazo sumario, bajo apercibimiento de proceder a la ejecución forzada, el efectuar visitas a los locales comerciales con deuda tributaria a efectos señalarle al contribuyente que cumpla a la brevedad posible con el pago de su deuda, el practicar medida cautelares como embargos, depósitos sin extracción, retenciones bancarias, entre otras, a efectos de cautelar el cobro de la deuda tributaria.

Ahora bien, consideramos que ambos procesos pueden ser objeto de tercerización, el de recaudación pasiva, se encuentra tercerizado parcialmente a lo largo de prácticamente todo Latinoamérica y el Caribe, como hemos visto a través de los Convenios con las Instituciones Financieras para efectos de la recepción de datos y procesamiento de los mismos. Sin embargo decimos que la tercerización es parcial por cuanto la Administración Tributaria ha guardado para sí misma el sub-proceso recaudatorio referido a el procesamiento final de los montos recaudados por día y mes y la elaboración de los respectivos cuadros estadísticos, esto es adecuado por cuanto constituye información crucial para la posterior gestión del proceso recaudatorio y los Bancos no tendrían por que tener a su cargo dicho sub-proceso, toda vez que el mismo forma parte de los fines específicos de la Administración Tributaria y deberá ser procesado y utilizado por ella para el cumplimiento de tales fines; por lo demás el sub- proceso recaudatorio referido al procesamiento final de los montos recaudados y la elaboración de los cuadros estadísticos incluye el deber de la Administración Tributaria de velar por principio constitucional de la reserva tributaria, razón adicional que abona para que este sub-proceso quede en manos de la Administración Tributaria. En el siguiente punto nos referiremos al proceso de recaudación activa.

3.1.1.2.-SUBPROCESO DE COBRANZA COACTIVA O RECAUDACIÓN ACTIVA

En el punto anterior hemos denominado a este proceso, con el nombre de “proceso de recaudación activa”, por cuanto, como ya hemos explicado, en el mismo no hay una simple recepción del monto recaudado, sino una actividad consistente en inducir al pago en primer lugar y luego ejercer una facultad coercitiva legal a efectos de que la Administración Tributaria pueda cumplir con el cobro de la deuda tributaria. A tal efecto, debemos explicar que cuando los valores emitidos al contribuyente no son pagados en un lapso de tiempo, el referido valor pasa a la Sección de Cobranza Coactiva, la misma que obrando de acuerdo a sus facultades de coerción hará todo lo posible para el cobro de la deuda.

Así pues, la Sección de Cobranza Coactiva, emitirá esquelas de cobranza, hará visitas y llamadas a los contribuyentes, solicitándoles que bajo apercibimiento de embargo, procedan a cancelar su deuda tributaria; posteriormente si no se materializa el pago de la obligación fiscal, se procederá trabar los embargos y retenciones correspondientes y por último si no se configura el pago, se rematarán los bienes embargados aplicando el monto obtenido al pago de la deuda respectiva.

Ahora bien, somos de la opinión de que el proceso de cobranza coactiva si puede ser tercerizado, toda vez que constituye un proceso mecánico de cobranza, en el mismo que se cobra sobre la base de valores previamente establecidos por el área primaria de recaudación. A tal efecto, al no constituir el proceso de cobranza coactiva parte del Core Business o función central o distintiva de la Administración Tributaria, si no más bien, un proceso de apoyo operativo a las funciones de recaudación y gestión recaudatoria, somos de la opinión que si debe ser materia de outsourcing.

Sin embargo, de la experiencia que he tenido en años anteriores considero que un proceso de outsourcing relacionado a las funciones de cobranza coactiva, debe aplicarse de manera gradual, es decir, se deberá comenzar por las deudas tributarias correspondientes a contribuyentes No Habidos y con domicilios fiscales ubicados en zonas geográficas de difícil acceso, toda vez que es en este universo de contribuyentes donde se presenta las mayores dificultades de cobro y muchas veces la imposibilidad material por parte de la Administración Tributaria de efectuar siquiera la notificación comunicando al contribuyente de que la deuda ha pasado a la etapa de cobranza coactiva conjuntamente con el respectivo requerimiento de pago. Aquello se configura por cuanto, en muchos lugares de Latinoamérica, como en el Perú, existen diversidad de regiones, tales como la costa, la sierra y la montaña, siendo el caso que las ciudades y poblados se encuentran a cientos de kilómetros entre sí; razón por la cual aplicando un criterio de costo-beneficio, el Estado gastaría mucho dinero a fin de que los funcionarios de la Administración Tributaria efectúen largos viajes a ciudades lejanas y de difícil acceso para efectos de logra el cobro de una deuda. A tales efectos, sería más adecuado en estos casos la tercerización de las labores cobranza a una empresa privada ubicada en esas zonas de difícil acceso, con lo cual el Estado se ahorraría muchos costos y las empresas privadas proveedoras del servicio de cobranza podrían efectuar mejor su labor especializada.

Por otra parte, otras de las deudas que se encuentran en cobranza coactiva y que deberían ser objeto de tercerización son las deudas fiscales que provienen de **Resoluciones de Determinación** y las **Resoluciones de Multa**, nos explicamos, las deudas tributarias se generan por intermedio de tres tipos de resoluciones emitidas por la Administración Tributaria, estas son: **las órdenes de pago, las resoluciones de determinación y las resoluciones de multa**; en cuanto a las primeras son deudas autoliquidadas por el propio contribuyente, por ejemplo, el contribuyente sabe que su deuda tributaria mensual por concepto de IVA asciende a 500 euros, pero no paga esta cantidad sino solo la declara en el formulario respectivo, en este caso la Administración Tributaria emite una orden de pago por 500 euros a efectos de que sea cancelada a la brevedad posible por el deudor tributario; en cuanto a las Resoluciones de Determinación, aquellas son los valores que se emiten por la Administración Tributaria una vez que ha sido concluido un proceso de fiscalización y expresa de manera numérica los reparos que han sido encontrados al contribuyente, por ejemplo, se determina que el contribuyente utilizó indebidamente crédito fiscal en el mes de marzo del 2004 por una cantidad de 2,000 euros, y por ende se le emite una Resolución de Determinación por dicha cantidad; en tercer lugar las Resoluciones de Multa son valores emitidos por la Administración Fiscal al haber detectado que el contribuyente se encontraba incurso en una infracción tributaria previamente determinada en la ley de la materia, por ejemplo, la Administración Tributaria detecta al interior de un proceso de auditoría que el contribuyente llevaba sus libros contables con mayor atraso al permitido por la norma correspondiente; en tal sentido, se emitirá la Resolución de Multa respectiva.

Ahora bien, luego de describir cada una de las tres posibles formas en las cuales puede presentarse una deuda tributaria que pasa a un proceso de cobranza coactiva, evaluaremos si la gestión de cobranza referida a cada una de ellas puede someterse a un proceso de outsourcing. A tal efecto, apoyaremos el análisis en un criterio de legitimidad, entendida esta como la creencia del contribuyente de estar ante una deuda correctamente emitida, y como este criterio de legitimidad conlleva a la dificultad en el cobro de la deuda, debiendo recordar que el criterio de legitimidad lo tomamos como “un criterio netamente subjetivo”, es decir la creencia del contribuyente en torno a la correcta determinación de la deuda, sin tomar en consideración la actuación objetiva de la Administración Tributaria en la determinación de la misma, la que en todo caso es una correcta y legal determinación de la obligación tributaria.

Así pues, en el caso de las Ordenes de Pago, el contribuyente las acepta completamente por cuanto fue el mismo quién liquidó la deuda tributaria consignándola en la Declaración Jurada de Impuestos, razón por la cual el cobro de esta deuda no debe tener mayores dificultades, por ende consideramos que la gestión de cobro de esta deuda no debe ser cedida en Outsourcing a terceros²⁸, por cuanto la experiencia nos señala que incluso en estos casos el mismo contribuyente se acerca a las Oficinas de la Administración Tributaria para efectuar el pago de la obligación tributaria, razón por la cual carecería de sentido tercerizar el proceso en relación a este tipo de deudas, siendo el caso que la Administración Tributaria puede hacerse cargo de manera eficiente de las mismas.

Por otra parte, en cuanto a las Resoluciones de Determinación, debemos mencionar que nuestra experiencia de trabajo en la Administración Tributaria nos enseña que este tipo de Resoluciones son las que más rechazo generan en los contribuyentes, por cuanto los mismos son reacios al pago de las mismas, resultando que en muchos casos el contribuyente “impugna ad infinitum” o fracciona las deudas derivadas de Resoluciones de Determinación, pero solo como forma de ganar tiempo, es decir, las fracciona para impedir el cobro de las mismas, y luego de un corto tiempo se hace No Habido o disuelve su empresa, para pasar a la clandestinidad o formar una nueva compañía que no tenga que cargar con dichas deuda tributaria. Lamentablemente esto sucede muchas veces y en estos casos lo único que queda es ser muy rápidos y eficaces en tono a este tipo de deudas, razón por la cual consideramos que esta cartera debería ser objeto de tercerización a efectos que empresas privadas altamente especializadas en cobranzas puedan conseguir el cobro efectivo de las acreencias respectivas. Creemos que la Administración Tributaria debe ceder el proceso por cuanto al ser un tipo de deudas especiales referidas a casos concretos, se necesita un método de cobranza distinto al del grueso de las deudas que forman parte de la cartera de la Administración Tributaria, por ende se hace imprescindible la participación de un ente especializado para este cobro, no pudiendo la administración distraer recursos en estas deudas por que aquello implicaría que descuide las que corresponden a Órdenes de Pago que viene cobrando con más eficacia.

²⁸ Salvo las deudas derivadas de Órdenes de Pago pero correspondientes a contribuyentes No Habidos.

En cuanto a las Resoluciones de Multa consideramos que deben seguir el mismo destino que las resoluciones de Determinación, por cuanto las multas siempre viene aparejadas a un proceso de fiscalización, en otras palabras siempre se emiten de manera conjunta con la Resoluciones de Determinación, lo cual ocasiona que el contribuyente tenga el mismo rechazo por las Resoluciones de Multa al igual que con las Resoluciones de Determinación.

Entrando a otro rubro de deudas, un tema interesante es el referido a los fraccionamientos que otorga las Administración Tributaria a los contribuyentes a efectos de facilitar el pago de sus deudas tributarias, en estos casos la experiencia nos señala que lo que generalmente hace el contribuyente es fraccionar para evitar la cobranza, pagando una o dos cuotas y posteriormente se convierte en No habido o cierra su empresa para formar luego otra distinta, emitiéndosele por parte de la Administración Tributaria un resolución de Pérdida de Fraccionamiento conjuntamente con una resolución de cobro por el íntegro de la deuda. En estos casos evidentemente se requiere efectuar un seguimiento exhaustivo a este tipo de fraccionamientos sugiriéndose que el cobro de este tipo de deuda sea cedida en outsourcing a una empresa privada, para que este modo se haga cargo de este difícil proceso de cobranza y de esta manera la Administración Tributaria pueda focalizarse sus esfuerzos en sus procesos distintivos y sobre los cuales le agrega mayor valor a su gestión.

Cabe señalar que los Bancos y las Financieras de Crédito peruanos han dado en Outsourcing la mayoría de sus servicios de cobranza de la deuda, lo cual les ha dado mucho éxito, toda vez los agencias privadas de cobranza a las que han delegado las funciones son muy eficaces en su trabajo, tan es así que otras empresas ajenas en estricto al negocio bancario como Saga Falabella y Ripley también han tercerizado dichas funciones de cobranza con semejante éxito. A tal punto, creemos que aplicando un proceso de benchmarking²⁹ la Administración Tributaria también tendría que seguir dicho camino, en un primer momento en referencia a la deudas de difícil cobranza.

Por último, debemos señalar que se debe ir implementando poco a poco esta estrategia de tercerización de las funciones de cobranza coactiva, como señalamos en el acápite anterior, aplicándose primero a las deudas de difícil cobranza –correspondientes a contribuyentes No Habidos, o que domicilian en lugares de difícil acceso- a renglón seguido debe tercerizarse el cobro de las deudas provenientes de resoluciones de determinación, resoluciones de multa y fraccionamientos perdidos; y posteriormente debe pasarse a las deudas correspondientes a períodos antiguos, en relación a las cuales la práctica indica que el contribuyente muchas veces se resiste a pagar; para finalmente llegar a las llamadas “deudas frescas” o recién emitidas, las mismas que a nuestro entender si deben ser dejadas –al menos por el momento- en manos de la Administración

²⁹ Técnica de la Administración de Empresas consistente en ajustar los procesos y tecnología de una empresa a la de la mejor empresa de su tipo y dimensión.

Tributaria, por cuanto son deudas sobre las que el contribuyente tiene interés en pagar, en la medida que este pago les permite a los contribuyentes tener derecho a ciertos beneficios fiscales como fraccionamientos o aplazamientos de la deuda tributaria; resultando además que del análisis del comportamiento de las empresas se puede establecer que las empresas que tiene deuda tributaria prefieren efectuar el pago de los períodos recientes por cuanto esto les permite tener una buena imagen ante proveedores y clientes, toda vez que estos proveedores y clientes generalmente verifican que las empresas estén al día en el pago de sus deudas recientes.

Debemos mencionar que el hecho de ceder en Outsourcing el proceso de cobranza coactiva, no imposibilita, sino más bien obliga a la Administración Tributaria a efectuar “auditorías de gestión” a las empresas privadas en quienes ha encargado el proceso de cobranza, esto a fin de vigilar sobre la eficiencia y eficacia de las acciones de cobro efectuadas por estas últimas; no obstante que en el contrato de outsourcing deben estar perfectamente especificados los parámetros de calidad del servicio que brinda la empresa privada, como lo veremos en el siguiente capítulo.

Otra cuestión que debemos tener en cuenta, a nuestro entender es que muchas veces en los países de Latinoamérica existen unos cuantos mega-grupos de poder económico o Holdings entre los cuales se reparten la producción correspondiente a la actividad empresarial privada de un país y por ende la generación de deuda tributaria, lo cual debería determinar que se analice seriamente esta variante, estableciendo el requisito de analizar la composición accionarial de las empresas a las cuales se entrega el proceso de outsourcing, a fin de evitar conflicto de intereses directos e indirectos que repercutan en fallas estructurales de objetividad por parte de la empresa privada a fin de efectuar las acciones de cobranza, por ejemplo que la empresa de cobranza y la deudora tributaria tengan los mismos socios o pertenezcan a un mismo Holding, esto debe evitarse para evitar problemas de falta de imparcialidad, lo cual determinará el incorrecto funcionamiento del proceso cedido en outsourcing.

3.2.- MEGA PROCESO DE GESTION DE FISCALIZACION

En relación al proceso de gestión de fiscalización, el mismo consiste en elaborar planes globales y acciones técnicas conducentes a controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a nivel nacional, constituyendo además la facultad para crear acciones generadoras de riesgo que induzcan a los contribuyentes al fiel cumplimiento de sus deberes para con el fisco.

A tales efectos, la Administración Tributaria establece de manera técnica ciertos ratios por sectores productivos a efectos de poder darse cuenta de posibles incumplimientos tributarios, por ejemplo establece ratios de utilización de crédito fiscal, de costo y/o gasto, de ventas netas, de acuerdo a sectores económicos, entorno competitivo; siendo el caso de que empresa que no se encuentren dentro de los ratios técnicos preestablecidos pueden ser objeto de fiscalización.

Asimismo, a efectos de poder contar con herramientas adecuadas para cumplir de manera adecuada con las labores de fiscalización, en varias Administraciones Tributarias Latinoamericanas se crean – a través de las Divisiones de Gestión de Fiscalización- ciertos programas de cruce de información como viene a ser: las Declaraciones de Operaciones con Terceros, las Declaraciones Anuales de los Notarios sobre las operaciones efectuadas en sus Despachos, Los Convenios de Información con los Registros Públicos de Propiedad Inmueble y de Sociedades Mercantiles, la facultad del Levantamiento del Secreto Bancario y Bursátil previa autorización judicial sumarísima, entre otros mecanismos y herramienta de fiscalización.

En tal sentido, debemos sostener que los procesos de gestión de fiscalización, forman parte de las actividades estratégicas, esenciales y distintivas de la Administración Tributaria, por ende no pueden ser materia de Outsourcing. Por otro lado, hay otra razón de fondo por la cual esta actividad no puede ser tercerizada, y es que, las herramientas, ratios y parámetros que son creados por la Administración Tributaria para servir de guía a las acciones de fiscalización, no pueden ser gestionadas por el sector privado y los particulares, toda vez que esta es una actividad que forma parte de los objetivos principales de un Estado en materia de generación de su propios ingresos a través de la acciones de fiscalización y la generación de riesgo inherente a estas últimas.

3.2.1.- PROCESO DE FISCALIZACION DE TRIBUTOS

En cuanto al proceso de fiscalización de tributos internos, debemos señalar que a nuestro entender el mismo forma parte del “Core Business” o actividad principal y distintiva de la Administración Tributaria, ya que constituye el principal mecanismo de generación efectiva de riesgo en los contribuyentes, el mismo que se encuentra explícitamente señalado en la Misión de la Administración Tributaria peruana, como proceso de generación de riesgo que persigue el incremento sostenido de la recaudación tributaria del país.

Cabe señalar que este proceso de fiscalización de tributos al encontrarse incardinado al interior de la Misión de la Administración Tributaria forma parte de su planeamiento estratégico central y por lo tanto no puede ser, de manera alguna, sujeto a un proceso de tercerización o outsourcing, siendo el caso señalar que este proceso de fiscalización incluye a los tributos internos –IGV, Renta, ISC- como a los tributos aduaneros.

3.3.- MEGA PROCESO DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE

En cuanto al proceso de servicios al contribuyente, consideramos que este es uno de los procesos más importantes dentro de la Administración Tributaria Latinoamericana, por cuanto el mismo ha revolucionado la idea que se tenía sobre la Administración Fiscal como organismo netamente dedicado a las labores de

recaudación, fiscalización y sanción; hacia la idea de un organismo que basa su actuación y legitimidad en los servicios que presta al contribuyente, de acuerdo a esto, el contribuyente al percibir los servicios siente que sus contribuciones al Estado tienen razón de ser, por cuanto se siente escuchado y orientado en materias tributarias.

Cabe señalar que el proceso de servicios al contribuyente forma parte de los procesos principales y distintivos de la Administración Tributaria, tal como se advierte de la lista de las finalidades principales de la Administración Tributaria peruana. Además el hecho de que figure como parte de la “misión” de la institución nos habla de que forma parte de el plan estratégico de la institución y de sus proyectos globales a futuros, en otras palabras se busca fortalecer y lograr un crecimiento de los servicios al contribuyente como pilar fundamental del accionar de la Administración Tributaria.

Por tales razones, a primera vista el mega proceso de servicios al contribuyente no podría ser materia de cesión en Outsourcing, dadas la importancia estratégica y la función distintiva se quiere dar al proceso de servicios al contribuyente dentro de la Administración Tributaria. Sin embargo, consideramos que esto puede parecer acertado de acuerdo a una primer abordamiento del problema de manera global. Sin embargo, consideramos de acuerdo al análisis concreto del mega proceso y a nuestra experiencia práctica, que algunos sub-procesos de servicios al contribuyente si pueden ser materia de outsourcing, esto a efectos de brindar un mejor servicio al contribuyente entendiendo las particularidades y especificidades que presenta el tema al interior de la Administración Tributaria Latinoamericana y de las peculiaridades de nuestras regiones, de sus procesos productivos y de sus habitantes.

Empecemos entonces señalando que de manera general el mega proceso de gestión de servicios al contribuyente, se encuentra conformado por una serie de funciones inherentes al mismo, tales como: la gestión de charlas de orientación al contribuyente, gestión de folletería, material didáctico y educativo relacionados a la tributación, gestión de centros de servicios al contribuyente, coordinación con la unidad de sistemas de información a efectos de analizar el cumplimiento de metas relacionadas con las facilidades para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de los programas de declaración telemática, entre otras funciones.

En tal sentido, debemos señalar que una de las áreas de la Administración Tributaria que más ha crecido en los últimos cinco años es la de Gestión de Servicios al Contribuyente, este crecimiento ha sido en territorio peruano, tanto en calidad como en cantidad de centros de servicios a nivel nacional. El crecimiento ha sido dado por el establecimiento de más facilidades y comodidades al contribuyente a efectos de que puedan cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias, así se han eliminado para siempre las molestas colas de espera, ya que se ha instalado un sistema de tickets, de esta manera los contribuyentes pueden esperar su turno cómodamente sentados en un ambiente agradable y en

algunos casos, de la misma manera los orientadores tienen información en línea y así pueden dar una mejor ayuda al contribuyente, en otra palabra se ha mejorado mucho en este aspecto.

Recapitulando lo anteriormente señalado, consideramos que la Gestión de Servicios al Contribuyente no debe ser en primera instancia materia de Outsourcing, recordemos que las razones de esta decisión básicamente son, por constituir una función distintiva y estratégica y por la eficiencia que se ha mostrado en su manejo por todos estos años. Sin embargo, algunos sub-procesos específicos si deberían ser cedidos en outsourcing, concretamente el sub proceso de atención de consultas por call center referido a atenciones especializadas y las consultas en lugares de difícil acceso y alejados del país; lo cual será analizado en el siguiente punto.

3.3.1.- SUBPROCESO DE ATENCION DE CONSULTAS

En cuanto a este subproceso de atención de consultas, debemos señalar que consiste en el proceso directo de absolución de las mismas de manera personalizada o mediante los llamados “call centers” o consultas a través de la línea telefónica. A tal efectos debemos indicar que a nuestro entender, estos son los procesos en los cuales se requiere de una mayor especialización y adaptación a los cambios constantes del conocimiento, por cuanto como todos sabemos las normas y dispositivos tributarios cambian casi a diario, razón por la cual las personas que atienden este tipo de consultas deben estar perfectamente capacitadas para tales fines, teniendo incluso autoprogramas de capacitación diaria para cumplir adecuadamente con su labor.

Cabe señalar que las personas que atienden consultas personalizadas o call centres son los profesionales que generalmente tienen el primer contacto con las personas que quieren abrir un algún negocio, razón por la cual deben ser no solo bien capacitados sino también tener un discurso didáctico, amable e inductivo, por cuanto de ese primer contacto depende muchas veces que las personas que se acercan a la consulta obtengan su número de RUC –identificación tributaria- o miren con confianza y tengan una opinión positiva de la Administración Tributaria, recordemos que en los países Latinoamericanos hay una enorme cifra negra de informalidad y el hecho de que los comerciantes se acerquen a la Oficina de la Administración Tributaria por primera vez, debe determinar un trato muy especial por parte de los orientadores tributarios, de lo contrario, si se genera un trato no muy agradable o una orientación confusa, tal vez se haya perdido para siempre un futuro contribuyente y este opte por el camino de la informalidad, por eso mismo, la Administración Tributaria debe tener un gran cuidado en este sub-proceso, consideramos así que este sub-proceso no debe ser cedido en outsourcing por que el nuevo contribuyente requiere sentir de la presencia y mística de la Administración Tributaria.

Sin embargo, tenemos otra opinión para el caso especial de las consultas especializadas recibidas a través del sistema de Call Center, siendo el caso que,

muchos abogados, contadores o administradores llaman a los teléfonos de la Administración Tributaria a efectos de que se les absuelva una duda surgida en el momento, generalmente referida a la aplicación de una norma o circular que ha salido el mismo día y en relación con la cual tienen mucho apuro en saber el parecer de la Administración Tributaria a efectos de que ellos puedan salir de dicha inquietud tributaria. En estos casos consideramos que es muy difícil que la personas que atienden las consultas puedan capacitare diariamente para absolver consultas referida a aspectos tributarios tan diversos como los concernientes al sector minero, hidrocarburos, electricidad, mercado de capitales, banca, entre otros. A tal efecto consideramos que las consultas altamente especializadas que se efectúan a través del call center si deben ser objeto de tercerización por la rapidez con la cual evolucionan los conocimientos, lo cual haría poco más que improbable que sean absueltas de manera adecuada.

En relación al párrafo anterior, debemos recordar que la personas que principalmente efectúan consultas muy especializadas son los inversionistas extranjeros, los mismos que quieren realizar inversiones en los países Latinoamericanos y Del Caribe, recordemos que tales países son básicamente receptores de capitales y necesitan esa inyección económica para reactivar su aparato productivo, elevando el nivel de producción, generando puestos de trabajo y fomentando el consumo, lo cual genera un círculo virtuoso en las economías latinoamericanas. Así pues, consideramos que estas consultas especializadas deberían ser objeto de outsourcing, el cual deberá recaer en empresas consultoras especializadas en estos temas, la mismas que incluso podrían darles respuestas más globales a los inversionistas extranjeros sobre los efectos de la tributación en sus inversiones.

Por otra parte, dentro del proceso que implican los servicios de orientación al contribuyente, proponemos que se creen los chats especializados, a través de los cuales los contribuyentes podrán efectuar consultas en línea a través de la página web de la Administración Tributaria, las mismas que serán absueltas en tiempo real, de esta manera se ahorrarán los costos de mantenimiento de líneas telefónicas por parte de la Administración Tributaria y se podrá atender a más personas simultáneamente, toda vez que las consultas que efectúen algunos contribuyentes podrán ser accesadas por todos los demás contribuyentes, los mismos que se beneficiaran indirectamente con las consultas resueltas o en todo caso elevarán su cultura y conciencia tributaria.

Para terminar, en una realidad pluricultural como la que se configura en Latinoamérica, debemos considerar no solo las consultas especializadas que efectúan ciertos contribuyentes, sino también las consultas efectuadas por personas que viven en regiones aisladas del país. A tal efecto la labor de orientación y atención de consultas no solo debe ser reactiva sino también proactiva, es decir la Administración Tributaria debe adelantarse a la formulación de consultas, llevando a cabo actividades de “adoctrinamiento tributario” en los sectores deprimidos de la realidad latinoamericana.

De acuerdo a lo anterior, en la medida que muchas veces la Administración Tributaria no tiene los recursos logísticos para arribar a zonas tan alejadas del país, o en todo caso, el arribo genera un costo enorme, en cuanto a traslado de recursos humanos, alojamiento, alimentación y transporte, entre otros. Recomendamos la suscripción de Convenios de Capacitación y Alianzas Estratégicas con las Cámaras de Comercio de dichas regiones alejadas, o en todo caso la suscripción de Convenios de Colaboración con Comunidades Campesinas y Andinas, todo esto con el fin de que, en un caso las Cámaras de Comercio de los poblados alejados puedan tomar contacto con los comerciantes a fin de orientarlos tributariamente y lograr su formalización; y en cuanto al segundo caso para que las Comunidades Campesinas puedan dialogar con los Comuneros y Campesinos a fin de hacerles comprender las funciones de la Administración Tributaria, ya que mucha veces los pobladores del campo son desconfiados ante este organismo tributario; cabe indicar que hemos escogido a las Comunidades Andinas, por cuanto en el Perú y muchos países Latinoamericanos tenemos economías mayormente agrícolas y hay una gran población agrícola que como ciudadanos merecen ser orientados en temas tributarios. A tal efecto, debemos recordar que en zona agrícolas existen una serie de inafectaciones tributarias que muchas veces son muy mal usadas por los pobladores de esas regiones, razón por la cual debería intensificarse la labor de orientación tributaria en dicho sector productivo.

Cabe señalar que no recomendamos procesos de outsourcing en dicha zonas agrícolas sino solo de “alianzas estratégicas” sin “desgajar” el proceso de la Administración Tributaria, por cuanto no se debe desligar totalmente dicho proceso de la Administración Fiscal, por cuanto se requiere la presencia activa del Estado en dichas zonas, a efectos de que los pobladores puedan reconocer la acción educativa del mismo, lo cual dotaría de legitimidad y recepción a las actuaciones de la Administración Tributaria en dicha zonas.

3.4.- PROCESO DE RESOLUCION DE RECLAMACIONES O IMPUGNACIONES

En nuestra opinión, el proceso de resolución de reclamos es uno de las funciones operativas más técnicas que existen al interior de la Administración Tributaria, este proceso consiste básicamente en revisar en sede administrativa las impugnaciones que presentan los contribuyentes contra las órdenes de pago, resoluciones de determinación y resoluciones de multa que han sido giradas por el área de recaudación en el primer caso y por el área de fiscalización en el segundo y tercer caso.

Ahora bien, señalamos que este es uno de los procesos operativos más técnicos, por cuanto los profesionales encargados de resolver los recursos de reclamación planteados por los contribuyentes deben aplicar un correcto y minucioso análisis jurídico tributario a efectos de declarar procedente o improcedente el recursos de reclamación, lo cual importará que se declare nulos, se reformen o se confirmen los valores emitidos por las secciones de auditoría, es decir el resolutor de reclamos debe ser experto en derecho tributario y contabilidad, toda vez que su

labor se centrará en desmenuzar la fiscalización efectuada por el auditor, determinando si esta fiscalización se ha ceñido a derecho y teniendo la facultad para volver a determinar la deuda tributaria.

Así pues, consideramos el hecho de que el órgano resolutor de las reclamaciones, no debería formar parte de la Administración Tributaria³⁰, por cuanto aquello implicaría que se pueda cuestionar la falta de imparcialidad de los órganos resolutores de reclamos, decimos esto por cuanto se daría el caso de que las Oficinas de Auditoría y las de Reclamos –que resuelven las impugnaciones de los contribuyentes sobre las auditorías fiscales realizadas- forman parte del mismo escalón y nivel en la estructura organizacional de la Administración Tributaria, siendo el caso que muchas veces trabajan incluso en espacios físicos contiguos, lo cual desde un punto de vista estructural crearía una imagen externa de falta de imparcialidad, toda vez que debiendo constituir el proceso administrativo impugnativo de reclamación un proceso tripartito, en el cual las partes materiales deberían ser el contribuyente que reclama impugnando los valores, la Administración Tributaria que emitió los valores a través de sus auditores fiscalizadores y un tercero que resuelve. Sin embargo, la Administración Tributaria es Juez y parte en este proceso administrativo, lo cual configura una estructura objetiva imparcial.

Sin embargo, debemos señalar que la labor de resolución de los reclamos en la vía administrativa es un proceso delicado, íntimamente ligado a la esencia de la administración tributaria, y que debe tomar en cuenta ciertos criterios institucionales, por ejemplo debe haber coherencia entre los reclamos resueltos anteriormente a efectos de que haya homogeneidad en los criterios de resolución a fin de dotar de seguridad jurídica a dicho proceso y esto también sirva como garantía al propio contribuyente.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, nuestra propuesta consiste en mantener a nivel del Estado las funciones de resolución de reclamos tributarios. Sin embargo, sería adecuado que aquello no se encuentre en manos de la Administración tributaria propiamente dicha, sino en manos de un organismo estatal especializado pero ajeno a la Administración Tributaria.

De acuerdo a lo anterior, nos pronunciamos sobre la no conveniencia de tercerizar el proceso de resolución de reclamos brindándoseles a estudios jurídicos privados, señalamos esto, por cuanto, consideramos que la resolución de reclamos en la vía administrativa es una función de administración de justicia y de poder decisorio en la vía administrativa³¹ y por ende al existir un rol decisorio en relación a una contienda jurídico tributaria, esto es potestad exclusiva del Estado y no puede ser

³⁰ Lo cual no implica ceder el proceso a empresas o estudios de abogados privados.

³¹ Con los avances del Estado moderno se otorga a la Administración Pública la facultad de resolver ciertos conflictos jurídicos, por cuestiones prácticas, toda vez que se considera que por la especialización de los temas a tratar y por un criterio de celeridad la Administración puede emitir resoluciones que constituyan cosa decidida, las mismas que pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial a través del procedimiento Contencioso Administrativo, la resolución que tome el Poder Judicial en última instancia si constituirá cosa juzgada.

brindado a particulares, en estricta aplicación del principio de soberanía del Estado en estos aspectos.

3.5.- PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACION DE NORMAS JURIDICAS

En cuanto al proceso de elaboración de normas jurídicas, debemos señalar que se trata de una función que pertenece a las funciones propia de la soberanía del Estado y del ejercicio del poder legislativo en materia tributaria. A tal efecto, consideramos que esta función debe ser ejercida exclusivamente por la Administración Tributaria, no pudiendo ser objeto de cesión a terceros privados bajo la figura del outsourcing.

Así pues, lo anteriormente señalado se encuentra corroborado por el propio reglamento de organización y funciones de la Administración Tributaria peruana, el mismo que señala, a la participación en la elaboración de normas jurídicas y elaboración de reglamentos, entre las funciones principales de este organismo público tributaria; de esta forma si bien esta participación en la elaboración de normas no forma parte del Core Business de la Administración Tributaria, es una función pública y soberana que es indelegable y coadyuva a que se cumplan los objetivos principales de la Administración Fiscal, por cuanto a través de las normas se establecen las líneas maestras y se materializan los objetivos estratégicos con contenido general que la Administración Fiscal va a imponer a los contribuyentes.

3.6.- PROCESO DE ABSOLUCION DE CONSULTAS EXTERNAS

En cuanto a este proceso, debemos señalar que se asemeja al procedimiento anteriormente analizado, por cuanto el proceso de absolución de consultas externas viene a ser en sí, una labor de interpretación auténtica sobre el alcance o sentido de las normas tributarias; en dicho sentido, el único organismo que puede absolver consultas efectuando interpretaciones auténticas sobre la normas fiscales es la Administración Tributaria; por ende consideramos que el proceso de absolución de consultas externas no puede ser cedido en outsourcing a empresas consultoras privadas.

Otro aspecto relevante en cuanto a este punto, viene a ser el hecho de que resultaría poco adecuado y un evidente despropósito que la propia Administración Tributaria ceda este proceso de absolución de consultas a manos privadas, por cuanto debemos recordar que los propios gremios a los que pertenecen las empresas privadas son las que en la mayoría de los casos solicitan la absolución de consultas tributarias sobre la aplicación de una norma o dispositivo tributario; entonces por lógica consecuencia sería peligroso, por decir lo menos, que se entregue al libre albedrío de los privados la interpretación de las normas que ellos mismos van a cumplir, especialmente si, del resultado de la interpretación de las mismas se va a derivar la determinación o no determinación de deuda tributaria e imposición fiscal contra esos mismos entes privados; en este sentido, la

tercerización del proceso de absolución de consultas entregándosela a entes privados nos llevaría a no defender de manera adecuada los intereses del fisco en la correcta aplicación de las normas impositivas.

3.7.- PROCESO DE PROCURADURÍA DE ASUNTOS JUDICIALES

En cuanto a este proceso consideramos que la defensa judicial de la Administración Tributaria debe efectuarse por parte de sus propios abogados y representantes legales, especialmente si se trata de los procesos tributarios que tienen los contribuyentes con la Administración, decimos esto por que la mayoría de las veces son las empresas las que interponen demandas judiciales para buscar la revisión judicial y anulación de sus deudas tributarias. A tales efectos, el hecho de ceder a terceros privados la defensa de estos procesos podría acarrear conflicto de intereses, por cuanto mucha de las empresas litigantes son representadas por los pocos estudios de abogados que se especializan en materia tributaria, entonces si la Administración cede el manejo de sus asuntos judiciales, estos caerían en poder de los mismos estudios jurídicos que defienden a las empresas, lo cual crearía un evidente conflicto de intereses, razón por la cual nos pronunciamos en no ceder estas funciones en outsourcing. Esto debe dejarse al análisis de cada una de las naciones Latinoamericanas y del Caribe, las mismas que deberán evaluar el caso concreto de sus países.

3.8.- PROCESO DE GESTION DE RECURSOS HUMANOS

En cuanto al proceso de gestión de recursos humanos, debemos señalar que este proceso es tratado unánimemente por la ciencias de la administración de negocios, como un proceso de apoyo, es decir como una función secundaria que sirve de soporte a las labores centrales de la organización, en nuestro caso de la Administración Tributaria. De esta forma, la organización se dedicará a las funciones principales que le son inherentes a su naturaleza, tales como la recaudación de tributos, la generación de riesgo, los procesos de fiscalización, la participación en la elaboración de normas jurídicas, los mega procesos de gestión de las funciones antes mencionadas, la provisión de servicios a los contribuyentes con el fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, el combate al contrabando y a la evasión fiscal, entre otras; resultando entonces que el proceso de gestión de recursos humanos no se encuentra entre las funciones principales de la Administración Tributaria.

Ahora bien, como señala Michael Porter³² las actividades de una empresa se dividen en actividades primarias y actividades de apoyo, siendo las primeras las que están en contacto directo con el producto o servicio –en el caso de la Administración Tributaria la recaudación y fiscalización entre otros- en cambio las actividades de apoyo, sustentan a las actividades primarias , además de asistirse

³² PORTER, Michael. Estrategia Competitiva. Compañía Editorial Continental. México, 1982, cap. 2. p. 131 de Materiales de Enseñanza del Curso de Recursos Humanos y Organización del Trabajo. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

entre sí, proporcionando a todas las actividades primarias las compras necesarias (abastecimiento), la tecnología requerida(desarrollo tecnológico), los indispensables recursos humanos (administración de RRHH), así como las imprescindibles funciones de gestión, desde la estratégica hasta las finanzas y contabilidad, pasando por asuntos legales, entre otras; siendo el caso, según añade Porter que todas las actividades de apoyo pueden sostener a todas y cada una de las actividades primarias, por ejemplo el personal se necesita en cada una de las actividades primarias.

Así pues, el proceso de gestión de Recursos Humanos encaja en la definición de actividades de apoyo mencionadas en el acápite anterior, siendo el caso que incluso el artículo 16ª del Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Tributaria peruana, aprobado por Decreto Supremo N° 115-2002-PCM, señala a la Intendencia –entiéndase Oficina- que se encarga del proceso de Gestión de Recursos Humanos como un Órgano de Soporte, estructuralmente separado de las Oficinas que se encargan de las funciones principales de la Administración Fiscal.

Por otra parte, resulta interesante observar lo señalado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia –DIAN-³³, la misma que incluye al interior de sus “procesos de apoyo” al llamado Proceso de Desarrollo Humano, el cual consiste según la DIAN en “el proceso que dirige, coordina y promueve acciones que contribuyen al desarrollo integral de los servidores de la contribución, en armonía con el desarrollo institucional, resultando que este proceso se encuentra incardinado dentro de los procesos de desarrollo corporativo.

En el caso de la Administración Tributaria peruana, consideramos que el proceso de Gestión de Recursos Humanos al constituir un proceso de apoyo a las funciones principales de la organización puede ser perfectamente tercerizado, cediéndose en Outsourcing, decimos esto por que las labores que básicamente se desarrollan son las referentes a funciones de contratación, capacitación, evaluaciones de personal, conjuntamente con los procesos inductivos, de adecuación al cargo, confección de files con los datos personales y méritos de los trabajadores, sanciones a los mismos por faltas que pueden haber cometido, entre los procesos mas representativos; es decir se trata de funciones que pueden ser entregadas a empresas consultoras privadas, especializadas en temas de recursos humanos, de esta manera “la liberación de esas funciones” y su entrega a consultoras especializadas permitiría que la Administración Tributaria se concentre en sus funciones distintivas con mayor fuerza.

A mayor abundamiento, debemos indicar que la mayoría de mega empresas a nivel mundial han cedido en outsourcing el área de Recursos Humanos, aquello sucede a nuestro entender por que las funciones que involucran el manejo de Recursos Humanos son muy especializadas y cambiantes en el tiempo, toda vez

³³ Página web de la DIAN de Colombia.

que necesitan una especialización constante por parte de las personas encargadas, -por ejemplo de reclutar Gerentes y Funcionarios especializados-. A tales efectos, los encargados de aquella función tienen que estar en permanente contacto con los Recursos Humanos que ingresan y salen del mercado laboral, para de esta manera poder ir formando cuadros especializados en la materia tributaria, además debemos recordar que los procesos de selección de personal son los más difíciles en el rubro de la administración de empresas, por las técnicas sumamente especializadas que se realizan en la actualidad, lo que ha motivados que empresas consultoras de nivel internacional se dediquen exclusivamente a aquello.

Por último, consideramos que las decisiones relativas a la Gestión de Recursos Humanos deben ser tomada de manera sumamente imparcial, técnica y objetiva, siendo el caso que estas decisiones se van a aplicar a la totalidad del personal que forma parte de la Administración Tributaria, entonces el hecho de que estas decisiones sean tomadas por una Oficina que forme parte de la misma Organización y por el mismo personal destinatario de dichas decisiones, crearía una estructura objetiva de falta de parcialidad, resultando mucho más eficaz y transparente que esas decisiones sean adoptadas por un organismo ajeno de los destinatarios de las decisiones, siendo esta otra razón para que el proceso de gestión de Recursos Humanos se entregue en outsourcing.

3.8.1.- SUBPROCESO DE GESTION DE PLANILLAS

En cuanto a este proceso por ser netamente una función de apoyo netamente mecánica que forma parte del Proceso de Gestión de Recursos Humanos; no formando parte de las funciones distintivas de la Administración Tributaria, consideramos que, puede ser objeto de cesión a terceros en Outsourcing, a fin de que la organización pueda centrar sus esfuerzos en su Core Business u objetivos principales.

3.8.2.- SUBPROCESO DE SERVICIOS SOCIALES AL PERSONAL

En cuanto a este sub-proceso de Servicios Sociales al Personal de la Administración Tributaria, debemos señalar que si bien es cierto que se encuentran incardinados dentro del proceso de Gestión de Recursos Humanos, podría parecer que por lógica consecuencia que de la misma manera deberían ser objeto de tercerización. Sin embargo, consideramos que las características especiales de este sub-proceso y su importancia dentro del sentimiento de solidaridad y de mística que debe caracterizar a una institución pública para que pueda cumplir con sus objetivos, acarrearía que el mismo no sea materia de outsourcing.

A tal efecto, debemos señalar que la labor del sub-proceso de Servicios Sociales al personal consiste básicamente en atender las emergencias médicas del personal y brindar el apoyo respectivo en cuanto a los problemas de salud por los que pudieran atravesar los trabajadores de la Administración Tributaria, asimismo

otra de sus funciones es lograr la integración de todo el personal a efectos de que pueda configurarse un mejor ambiente laboral, organizando para aquellos fines reuniones confraternidad o actividades deportivas y sociales.

En tal sentido, no nos parece adecuado ceder en Outsourcing las funciones correspondientes a Servicios Social al personal, toda vez que siempre se requiere la cercanía física de este personal a efectos de que puedan cubrir cualquier tipo de emergencia o percance, siendo el caso además que las labores de servicios social –como las reuniones y talleres de integración- implican una identificación y lazos de solidaridad entre esta Oficina de Servicios con el resto del personal a efectos de lograr las sinergias correspondientes, lo cual hace indispensable que este proceso forme parte de la estructura de la Administración Tributaria.

3.9.- PROCESO DE ELABORACION DE NUEVAS TECNOLOGIAS E INFORMATICA

En cuanto a este proceso de elaboración de nuevas tecnologías e informática, la historia reciente nos ha demostrado que esos han sido los procesos pioneros para la aplicación del outsourcing a nivel mundial, siendo los procesos que al tercerizarse brindan un mayor ahorro y disminución de costos a la empresa que antes los realizaba con su propia infraestructura.

En tal medida, y considerando que esos procesos son netamente de apoyo y no forman parte de las funciones distintivas de la Administración Tributaria, consideramos que pueden darse en Outsourcing a terceras empresas especializadas en la provisión de dicho servicio.

3.10.- PROCESO DE CONTROL INTERNO Y AUDITORIA DE GESTION

En cuanto a este proceso de control interno y de auditoría de gestión, debemos señalar que este proceso consiste básicamente en la facultad y obligación de los organismos públicos de fiscalizar y controlar las operaciones que se llevan a cabo al interior de los mismos, la cual en el caso de la Administración Tributaria se materializa en los operativos de control de las operaciones tributarias y los procesos administrativos. A tales efectos, consideramos que tratándose de procesos de control que el Estado realiza sobre las operaciones que un organismo público efectúa y que culminan con un pronunciamiento consistente en una recomendación o sanción contra las Areas que no se han ajustado a los lineamientos, métodos y plazos de trabajo, debemos concluir que este proceso no puede ser dado en outsourcing a privados, por cuanto es una actividad que deriva del poder de soberanía y control que un Estado ejerce sobre sus actividades, encontrándose garantizada esta función por la independencia y objetividad del órgano máximo de control de un Estado, cual es la Contraloría General de la República, organismo constitucionalmente autónomo que ejerce sus funciones de acuerdo a lo normado en la Constitución Política del Estado y a su respectiva ley de creación.

3.11.- PROCESO DE CONTABILIDAD Y FINANZAS

En cuanto a este proceso de contabilidad y finanzas, al constituir una función de apoyo que no forma parte de las funciones principales de la Administración Tributaria puede ser cedido en Outsourcing a consultoras privadas. Cabe señalar al respecto que la inmensa mayoría de empresas a nivel mundial cede en Outsourcing, estos proceso de Contabilidad y Finanzas, siendo el caso que hay empresas consultoras de prestigio que brindan este servicio asegurando los mas altos niveles de eficiencia. A tal efecto, esto permitiría que se liberen los Recursos Humanos -constituidos básicamente por contadores y economistas- que han sido asignados por la Administración Tributaria a dichas funciones; para que de esta manera estos profesionales puedan dedicarse a funciones de Auditoría y Recaudación, es decir sus habilidades serían aplicadas a los procesos distintivos de la Administración Tributaria, para de este modo generar más recursos por conceptos de recaudación tributaria y así se puedan beneficiar todos los ciudadanos, a lo que se suma la situación de que las empresas encargadas de los procesos de apoyo de contabilidad y finanzas, al contar con procesos más modernos para dichos fines y economías de escala en materia de servicios, ahorrarían una serie de costos al Estado que eran generados por la Administración Tributaria al encargarse de dichas funciones.

3.12.- PROCESOS DE COMPRAS Y LOGISTICA

En cuanto a estos procesos de compra y logística, debemos señalar que ambos constituyen una función de apoyo a las labores de la administración tributaria, por lo que pueden ser perfectamente cedidos en Outsourcing. Sin embargo, en relación a estos procesos muchas veces se producen una serie de peticiones por parte de la ciudadanía por cuanto, al tratarse de compras efectuadas por un organismo público, las mismas deben encontrarse sujetas a un control posterior. A tales efectos se coordinan acciones de control con la Contraloría de la República y se establecen normas para que estas compras sean publicadas en los portales de internet de las Administraciones Tributarias; consideramos que al ser estos procesos motivo de posteriores revisiones, tal vez su cesión a un tercero puede ser objeto de mayor objetividad e independencia en el proceso de compras.

3.13.- PROCESO DE COMBATE A LA EVASION TRIBUTARIA Y EL CONTRABANDO

En cuanto a este proceso, nos parece evidente que el mismo debe estar en manos de la Administración Tributaria, no debiendo ser de ninguna manera objeto de tercerización u outsourcing por cuanto el referido proceso forma parte integral de la Misión de la Administración Tributaria peruana, es decir viene ser una de las líneas estratégicas de la Administración Fiscal, lo cual determina que forme parte

del “núcleo duro” de las funciones distintivas efectuadas por aquella, determinado esta situación que el proceso de combate al contrabando y la evasión tributaria constituya una parte del “Core Business” que resulta definitivamente indelegable a terceros en calidad de proveedores del servicio.

3.14.- PROCESO DE SUSCRIPCION DE TRATADOS INTERNACIONALES

En cuanto a este proceso, en nuestra opinión nos resulta evidente que la suscripción de Tratados Internacionales constituye una función propia de la Administración Tributaria, en torno a la cual se organizan una serie de principios de soberanía nacional que quedan evidenciados en las relaciones internacionales que emanaran de la suscripción de los respectivos acuerdos entre naciones, resultando incluso adecuado indicar que la celebración de convenios forman parte integral -en la mayoría de las ocasiones- de políticas de Estado a las cuales deben ceñirse las partes que negocian y celebran los tratados internacionales.

En consecuencia, consideramos que el proceso de suscripción de Tratados Internacionales no puede ser materia de outsourcing, al forma parte implícita del Core Business de la Administración Tributaria, en la medida que a través de la celebración de Tratados Internacionales se concretizan algunos de los fines principales de la Administración Tributaria contenidos en la Misión y Visión de la organización, entre estos fines figuran por ejemplo: “la facilitación del comercio exterior internacional” y “el combate al contrabando” que se logran a través de los Tratados Internacionales que articulan los esfuerzos de dos o más naciones para lograr estos objetivos comunes.

3.15.- PROCESO DE CAPACITACION ACADEMICA A LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

En cuanto al proceso de capacitación académica a los funcionarios de la Administración Tributaria, debemos señalar que en la Administración Tributaria peruana este proceso se lleva a cabo a través del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera que constituye un órgano de apoyo autónomo pero que se encuentra al interior de la estructura organizacional de la Administración Tributaria, las principales funciones de esta oficina son las de capacitar constantemente al personal en asuntos académicos tributarios y aduaneros, realizando para tal efecto una serie de cursos de especialización en aulas especialmente adaptadas para la ocasión, estas funciones de capacitación se llevan generalmente a cabo por los profesionales del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera.

Asimismo, estos profesionales se encargan de capacitar al personal que va a ingresar a laborar a la Administración Tributaria, sometiéndolos posteriormente a una serie de exámenes que se encargaran de medir su aptitud para el futuro puesto de trabajo. De otro lado, se encarga también de administrar la biblioteca y tener actualizada la misma, gestionando para tales efectos la adquisición de libros que sirvan para que el personal se encuentre debidamente actualizado en el rubro tributario.

Ahora bien, la moderna ciencia de la Administración de Negocios considera que el conocimiento evoluciona rápidamente y es el mejor valor agregado que puede tener una organización empresarial, siendo el caso que se necesita una permanente especialización y adaptación a los cambios que se genera en los ambientes académicos, sobre todo en relación a técnicas en materia tributaria. Sin embargo, podría pensarse que el personal de la Administración Tributaria al concentrarse en su “Core Business” o actividades distintivas no tendría la rapidez necesaria para adaptarse a los cambios académicos en el ámbito tributario y las clases de actualización que se brindarían tendrían que efectuarse por terceros privados a través de un proceso de tercerización u outsourcing.

En relación a lo manifestado en el párrafo anterior, consideramos que si bien esto puede ser cierto en alguna manera, aquello no debe implicar ceder en Outsourcing a terceros privados en Outsourcing el proceso de capacitación que brinda la Administración Tributaria a sus funcionarios, señalamos esto por cuanto los profesionales profesores y capacitadores de la Administración Tributaria, por el mismo trabajo que llevan a cabo diariamente, se encuentran en constante capacitación y son enviados constantemente a cursos de alto nivel, esto implicaría que los profesores de la Administración Tributaria se encuentran a tono con las novedades académica en materia tributaria. De otro lado, el hecho de brindar en outsourcing a empresas privadas y abogados externos los procesos de capacitación en nuestra opinión puede crear un problema de legitimidad, toda vez que –a mi entender- sería una señal no adecuada que abogados de estudios privados que muchas veces litigan contra la Administración Tributaria, sean los que impartan conocimientos a los profesionales de la Administración Tributaria, lo cual generaría un golpe anímico a los funcionarios de la Administración, por todas estas razones consideramos que no se debe ceder en outsourcing a abogados externos los procesos de capacitación académica a los funcionarios de la Administración Tributaria.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, consideramos que el proceso de capacitación a los funcionarios de la Administración Tributaria no debería ser objeto de outsourcing sino basarse en la formación de “alianzas estratégicas” con las más importantes universidades del país, a efectos de que estas universidades pongan a disposición de la Administración Tributaria paquetes de cursos referidos al tema tributario y a cambio la Administración Tributaria puede brindar la posibilidad de que los mejores alumnos de las dichas universidades puedan llevar a cabo sus prácticas pre-profesionales sus instalaciones con cargo a que los que tengan un rendimiento excelente puedan ocupar una plaza laboral, en caso esta sea necesaria y se encuentra prevista en el presupuesto de la organización.

3.16.- PROCESO DE ESTUDIOS ECONOMICOS

En cuanto al proceso de Estudios Económicos debemos señalar que el mismo, al ser una función propia de la Administración Tributaria, efectuada de acuerdo a la información privilegiada, indicadores de gestión y ratios de cumplimiento que

obran en poder de la propia Administración Fiscal, no pueden ser objeto de cesión en outsourcing, especialmente cuando este proceso de estudios económicos es realizado en estrecha coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Vale decir, el proceso de Estudios Económicos llevado a cabo al interior de la Administración Tributaria resulta un proceso estratégico, por cuanto define los parámetros y proyecciones en relación a los cuales deben alinearse la Política Fiscal de una Nación, es decir son las líneas maestras estratégicas sobre las cuales se organizarán todos los procesos de la Administración Tributaria; por ende dada su importancia estratégica y por contener puntos ligados al funcionamiento del Estado en el rubro Economía, este proceso no debe ser entregado en outsourcing a privados.

3.17.- CONCLUSIÓN DE ESTE CAPITULO

En este capítulo hemos analizado una a una las funciones básicas de la Administración Tributaria Latinoamericana y del Caribe, efectuamos esta generalización por cuanto los portales web de cada una de las referidas Administraciones Fiscales se puede apreciar que las funciones y procesos cambian de nombre en cada una de las organizaciones fiscales. Sin embargo, las funciones son las mismas en toda Latinoamérica y el Caribe, por lo tanto, hemos tenido el cuidado consignar -a manera de un mínimo común denominador- cada uno de los procesos sustanciales de una organización pública en materia tributarias. De esta manera nuestro análisis puede ser extrapolado y aplicado a cualquier país de Latinoamérica y el Caribe.

Ahora bien, hemos cumplido con dar nuestra opinión en relación a cada proceso tributario, en relación si el mismo puede ser brindado en outsourcing a terceros, esta opinión se basa en nuestra experiencia académica, conocimientos, sentido común y nuestro calidad de funcionarios con algunos años de experiencia en la Administración Tributaria peruana, es del caso señalar que este análisis se basa en la experiencia peruana, razón por la cual cada país deberá aplicar las ideas expuestas en este trabajo, pero tomando en consideración su propio contexto regional y su propia realidad social, política y económica.

Cabe añadir, que luego de concluir este tema, procederemos a exponer de manera clara y didáctica, los pasos que debe seguir la Administración Tributaria para brindar alguno de sus procesos en outsourcing.

CAPITULO IV

ETAPAS DEL PROCESO DE OUTSOURCING EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA - LA IMPORTANCIA DE LOS CONTROLES Y AUDITORIAS EN ESTE TIPO DE PROCESOS

Después que en los capítulos anteriores hemos apreciado la definición y utilidades del outsourcing, su aplicación en la Administración Pública y en la Administración Tributaria para concluir con el análisis de cada una de las funciones de la Administración y opinar acerca de si cada una de tales procesos pueden ser cedido o no en outsourcing; en este último capítulo trataremos de cerrar el tema materia de la presente monografía indicando las diferentes etapas en que creemos que debe ser entregado un proceso de la Administración Tributaria en outsourcing y los cuidados que se deben tener para su correcto funcionamiento.

A tales efectos, consideramos que los pasos que se tienen que seguir en la Administración Pública al momento de entregar un proceso en outsourcing tendrían que ser los siguientes:

4.1.- ETAPA DE IDENTIFICACION

En primer lugar consideramos que debe configurarse una labor de identificación de los procesos que no vienen funcionando de manera adecuada al interior de la Administración Tributaria, como estamos al interior de una organización pública, esta identificación se tiene que dar en primer lugar a través de los procesos que son percibidos por la ciudadanía como ineficientes, como hemos visto en el segundo capítulo, la opinión de la ciudadanía es importante en toda institución pública, por cuanto en un sistema democrático que caracteriza a todas las naciones de América Latina y el Caribe, el ciudadano es el primer termómetro que nos permite localizar al interior de la Administración Fiscal, cuando un proceso está funcionando de manera ineficiente, esto por el criterio de legitimidad que debe caracterizar a una Administración Fiscal en una sociedad democrática, en la cual el soporte de la institución fiscal está basado en la confianza y credibilidad que tiene los ciudadanos y contribuyentes en la eficacia y transparencia de los procesos que lleva a cabo la Administración Tributaria.

Ahora bien, paralelamente a este proceso de identificación por parte de la opinión pública, debe haber un proceso de identificación por parte de las instancias internas de la Administración Tributaria de los procesos que funcionan ineficientemente, en primer lugar por los mismos ratios de gestión de cada unidad organizacional que tiene que conocer cuales de sus procesos no son adecuados y a su vez consideramos que la Oficina de Control Interno de cada Administración Tributaria han debido identificar cuales procesos no se están llevando a cabo de manera eficiente.

4.2.- ETAPA DE COMPARACIÓN

Esta segunda etapa debe brindar a la Administración Tributaria parámetros objetivos para cotejar sus procesos con otros procesos similares pertenecientes a instituciones externas, en lo que se llama por la ciencia de la administración de negocios, el proceso de “la prueba de mercado”, de esta manera se podrá valorar objetivamente el funcionamiento de los procesos que han sido identificados como ineficientes y de la misma manera podrán identificarse en números y cifras concretas el sobre costo que genera para la Administración Tributaria seguir teniendo en su interior a dichos procesos.

A tales efectos resulta un ejercicio adecuado el preguntarse ¿cómo hacen las empresas privadas lo que hacemos en la Administración Tributaria ? por ejemplo en cuanto al proceso de resolución de impugnaciones administrativas o de procesos contenciosos, debemos preguntarnos si las resoluciones jurídicas de la Administración Tributaria o sus escritos ¿tienen la misma calidad que las resoluciones de los bufetes privados? ¿los pies de página y las citas doctrinarias son actualizadas? ¿los tiempos de cobranza y mis métodos son tan eficaces como los del sector privado? ¿la absolución de consultas a través del “call center” o línea telefónica efectuada por la Administración Tributaria tienen la misma calidad y efectividad que la de una consultora privada ? ¿La absolución de consultas efectuadas a los inversionistas internacionales –tan importantes para el desarrollo de la economía de los países Latinoamericanos y del Caribe- tiene la misma calidad que las efectuadas por los estudios de abogados privados o consultoras transnacionales?

Si la respuestas son positivas no habrá razón de tercerizar, en cambio si las respuestas son negativas, tendremos que plantearnos la posibilidad de ceder estos procesos en outsourcing, debiendo ingresar en este momento a la etapa de la toma de decisiones sobre el tema.

Por último a efectos de cerrar este tema, debemos mencionar que para esta etapa comparativa la moderna ciencia de la administración de negocios utiliza la técnica llamada benchmarking³⁴ la cual consiste en que una empresa proceda a efectuar comparaciones y mediciones con las características, productividad y calidad de los procesos de sus competidores y de los líderes del mercado, para de esta manera establecer metas que permitan adaptar estos modelos a sus negocios, mejorar sus propios procesos, reducir sus costos y dar más valor a sus operaciones.

4.3.- ETAPA DE TOMA DE DECISIONES

En esta tercera etapa la Administración Tributaria debe tener una opinión formada de manera definitiva y con el debido sustento técnico respecto a que operaciones no son brindadas de manera eficiente en su organización, debiendo formarse para

³⁴ Una de las primeras empresas en utilizar el benchmarking fue la compañía XEROX que lo empezó a aplicar en el año 1979.

tal efecto una comisión especial conformada por los jefes de las Áreas involucradas y por los Jefes principales de los órganos de gestión de la Administración Tributaria a fin de que puedan tomar la decisión de ceder los procesos ineficientes en outsourcing, esta decisión debe ser tomada de manera colegiada y debe ser respaldada con los estudios técnicos que la sustentan.

4.4.- ETAPA DE BÚSQUEDA DE PROVEEDORES EXTERNOS

Esta etapa de búsqueda de proveedores externos deberá ser efectuada a través de un proceso de licitación, el mismo que deberá especificar de manera detallada el objeto del concurso, por ejemplo tratándose de la búsqueda de una empresa privada especializada en absolver consultas tributarias por teléfono, se deberán consignar ciertas especificaciones, por ejemplo, el monto mínimo de capital social que deben tener tales empresas –esto para evitar situaciones de desnaturalización del outsourcing como lo vimos en el primer capítulo-, el número de personal profesional que deben tener estas empresas, los grados y título que debe tener el personal involucrado –por ejemplo Maestrías en Tributación – la capacitación constante a que debe ser sometido ese personal, el tiempo de la empresa en el mercado, que se encuentre al día en el pago de sus obligaciones tributarias y sociales, que tenga un buen record en sus obligaciones con el sistema bancario, entre otros aspectos.

A efectos de llevara cabo la selección la Administración Tributaria deberá efectuar una lista donde consigne un puntaje previo para cada una de las especificaciones del servicio, por ejemplo empresa consultora con 10 años en el mercado se le otorga 05 puntos, con 05 años en el mercado se le otorga 03 puntos, con menos de 03 años se le otorga 01 punto; a una consultora con funcionarios con estudios de Maestría 05 puntos, con estudios de Doctorado 07 puntos y así por cada una de las especificaciones, de esta manera el proveedor que obtenga una sumatoria con el más alto puntaje será el elegido para que brinde el proceso.

4.5.- ETAPA DE CONTRATACION

En este etapa se debe proceder inicialmente a la formulación de las cláusulas del contrato que va a ser suscrito entre la Administración Tributaria y la empresa privada, debiéndose consignar todas las especificaciones del servicio, la capacidad del personal, los tiempos de entrega, las penalidades por incumplimiento y las cláusulas de resolución de contrato en caso que no se vayan cumpliendo con los objetivos propuestos.

4.6.- ETAPA DE SEGUIMIENTO Y AUDITORIA

Esta etapa es muy importante puesto que en un proceso de Outsourcing no se trata únicamente de ceder el proceso que antes brindaba la Administración Tributaria y desligarse completamente del mismo, sino que se deben establecer técnica de revisión de la manera en la cual se está prestando el servicio, por ejemplo si se trata de la cesión a un tercero privado del proceso de cobranza

coactiva, se debe revisar semana a semana si se está cumpliendo con las notificaciones, si se están trabando de manera adecuada medida cautelares de embargo, si se está logrando el pago de las obligaciones tributarias, el porcentaje de deuda recuperada, y se debe cotejar el monto recuperado con lo que anteriormente recuperaba la Administración Tributaria, esto a fin de evaluar si se están cumpliendo con las metas establecidas en las cláusulas del contrato de outsourcing.

Ahora bien, en caso de que no se estén cumpliendo ciertas metas, se deben hacer cumplir las penalidades respectivas, para que el proveedor del servicio pueda mejorar en el cumplimiento del contrato; es del caso mencionar que estas auditorías son efectuadas en algunas oportunidades por la propia Administración Tributaria, en otras por el mismo proveedor, cuyos órganos de gestión tiene intereses en que se venga cumpliendo de manera adecuada el contrato; y en otras oportunidades para que la actividad de control sea imparcial se tiende a encargar a una empresa auditora independiente este proceso de control.

4.7.- ETAPA DE ANÁLISIS DE RESULTADOS

En esta última etapa que debe efectuarse después del término previsto en el contrato para la ejecución del servicio -generalmente por el período de un año- la Administración evalúa de manera técnica y objetiva si se cumplieron con las metas que la motivaron a dar el servicio en outsourcing, si por ejemplo, en el caso de los procesos de cobranza coactiva, no se han cumplido las metas, por que los ratios de cumplimiento tributario coactivo no han tenido variaciones en relación al momento en que el servicio estaba en manos de la propia Administración Tributaria, o no se han trabado de manera adecuada las medidas de embargo, entonces se tendrá que dar por culminada la relación con la empresa proveedora del servicio y volver a convocar a un proceso de licitación para buscar un nuevo proveedor. Igualmente sucede en la cesión de los procesos de orientación telefónica al contribuyente, por cuanto si hay quejas de los usuarios por que la atenciones no son adecuadas, o existen demoras en absolver las consultas tributarias o tiempos de espera muy elevados, se tendrá necesariamente que dejar de lado a ese proveedor y convocar a una nueva licitación pública, es por eso muy importante esta etapa de evaluación, la misma que debe efectuarse de una manera técnica y teniendo toda la información a efectos de tomar una decisión adecuada e informada al respecto.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1.- El Outsourcing, Tercerización o Descentralización Productiva constituye una moderna herramienta de gestión empresarial que debe aplicarse al interior de la Administración Tributaria, toda vez que promueve que la misma constituya una estructura productiva eficiente al interior de cada uno de sus procesos, generándose una disminución de costos en los mismos y un mayor valor en dichos procesos; determinando todo esto que la aplicación del outsourcing convierta a la Administración Tributaria en una institución líder, modelo y eficiente en cada uno de los países de Latinoamérica y el Caribe

2.- En el ámbito de la relaciones gobierno-ciudadano el outsourcing constituye una herramienta de transparencia a dicho nivel, por cuanto asegura que las operaciones que se lleven a cabo al interior de las Administraciones Tributarias Latinoamericanas y el Caribe, se rijan por un criterio de eficiencia y sean valorizadas a un costo de competitivo. Así el ciudadano se sentirá satisfecho con la operatividad de la Administración Tributaria y con el adecuado manejo de sus tributos y contribuciones.

3.- Los procesos que se pueden otorgar en Outsourcing al interior de la Administración Tributaria vienen a ser los que no forman parte del “Core Business” o actividades distintivas de la organización, es decir básicamente la regla es que se otorguen en outsourcing las actividades de apoyo a las funciones principales de la organización.

4.- Las funciones principales que forman parte del “Core Business” de la Administración Tributaria y que no pueden ser objeto de tercerización al formar parte del planeamiento estratégico son en un primer momento: a) la gestión de la recaudación, b) la generación efectiva de riesgo a través de acciones de fiscalización que coadyuvan a combatir la evasión tributaria y el contrabando; c) La gestión de servicios al contribuyente y usuarios del comercio exterior; los demás procesos podrían, de ser el caso, brindarse en outsourcing pero de acuerdo a las circunstancias concretas de los mismos.

5.- Al momento de evaluarse los procesos que se ceden en Outsourcing, tienen que aplicarse en un primer momento las reglas y criterios que derivan de la ciencia de la administración de negocios. Sin embargo, el segundo paso de la evaluación debe efectuarse tomando conciencia de que nos encontramos ante una actividad pública que emana del poder de soberanía y autoridad del Estado, por ende deben

también tomarse en cuenta dichos factores a fin de determina la conveniencia de otorgar los procesos en outsourcing, razón por la cual se recomienda un análisis casuístico, evaluando cada uno de los procesos y las variables externas que acompañen a los mismos.

6.- Dentro de las técnicas del outsourcing que maneja la ciencia de la administración de empresas, es importante recalcar la llamada “prueba de mercado” la misma que consiste en evaluar si un proceso interno debe ser tercerizado, tomando en cuenta el costo que irroga a la empresa matriz llevarlo a cabo versus el costo del dicho proceso cuando es realizado por una empresa competitiva en el mercado, si el costo es menor en el sector privado entonces tiene que evaluarse seriamente su tercerización. Creemos que este concepto debe ser interiorizado por todo trabajador de la Administración Tributaria a modo de un proceso auto- evaluativo de su función al interior de la misma, entonces un trabajador se dará cuenta de su capacidad y competitividad al comparar la calidad de su labor con la que realizan trabajadores de otras empresas en el mercado y de ser positiva su evaluación se dará cuenta de que no solo es un “empleado” sino de que también es una persona “empleable” en el mercado; es decir un trabajador que funcionalmente constituye un engranaje valioso dentro de la cadena productiva, al impregnarle valor a las funciones que lleva a cabo al interior de la Administración Tributaria

7.- La figura del outsourcing debe aplicarse al interior de las Administraciones Tributarias de los países latinoamericanos, no solo por criterios técnicos sino también por razones éticas, toda vez que todos los países latinos tenemos problemas de pobreza estructurales y la figura del outsourcing actúa como criterio legitimador el derecho que tiene la ciudadanía de que la Administración Tributaria preste servicios de primerísima calidad; resultando lo más importante que los recursos públicos que se van ahorrar al aplicar el outsourcing a algunos procesos que brindaba la Administración Tributaria ahora podrán ser aplicados para generar atenciones a otros sectores del aparato estatal, como por ejemplo el sector salud y educación que en muchos países de Latinoamérica y el Caribe tienen una partida presupuestaria muy limitada.

8.- La aplicación del outsourcing en la Administración Tributaria no debe implicar jamás la reducción de puestos de trabajo al interior de la misma, por cuanto la idea de esta figura en los lugares donde se ha aplicado es que los trabajadores que forman parte de los procesos productivos materia de tercerización ingresen a trabajar a las empresas proveedoras de los servicios especializados, resultando esta situación conveniente para ambas partes; para la empresa proveedora de servicios especializados por que recibe todo el “Know How” de los trabajadores provenientes de la Administración Pública y para los trabajadores transferidos es conveniente por que ingresan a trabajar a una empresa netamente especializada, en la cual van a poder potenciar su valor como personas portadoras de conocimientos especializados, siendo el caso también que en latinoamérica los sueldos de las empresas privadas son más altos de los que se abonan en las entidades públicas.

9.- La aplicación del outsourcing a algunos de los procesos de la Administración Tributaria no solo implica una reducción en el costo de los mismos, sino lo que es tal vez más importante la generación de “un mayor valor” en el proceso tercerizado, lo cual dota de un enorme valor a toda la cadena productiva, situación que repercute en un mejor servicios al contribuyente o usuario del comercio exterior, o en una utilización más técnica, efectiva y transparente de los procesos de recaudación y fiscalización que lleva a cabo la Administración Tributaria, situación que dota de legitimidad a la actuaciones de la Administración Tributaria latinoamericana.

10.- En cuanto a los procesos que se entregan en outsourcing, debemos recordar que esto no implica un total “desgajamiento” de la actividad tercerizada del control de la Administración Tributaria , sino por el contrario el proceso de gestión final por resultados debe quedar en manos de la Administración Tributaria. Sin embargo esta gestión estará centrada principalmente en dichos resultados.

11.- No obstante de que el proceso se ceda en outsourcing se seguirán aplicando las sinergias del caso entre las diferentes funciones de la Administración Tributaria, para que así haya una retroalimentación entre las distintas áreas y cada una pueda aprender lo valioso de la otra.

RECOMENDACIONES

1.- Dotar de un marco legal adecuado a la figura del outsourcing o tercerización productiva, regulando todos sus aspectos en forma precisa, procurando que las normas a promulgarse tengan una exposición de motivos que explique de manera adecuada dicha figura; este marco legal debe ser interiorizado por todos los ciudadanos y esto debe ser previo a un proceso de tercerización en la administración tributaria, decimos todos los ciudadanos por cuanto el outsourcing no solo involucra a los burócratas de las administraciones tributarias, sino también a los contribuyentes que pagan sus impuestos e aras de una servicio mejor, y no solo a los contribuyentes sino también a todos los ciudadanos que conforman la opinión pública.

2.- Hacer que los trabajadores de las administraciones tributarias latinoamericanas involucrados en procesos de outsourcing tomen conciencia respecto a en que consiste un proceso de outsourcing, con una explicación didáctica respecto a dicho fenómeno y las necesidades del proceso de tercerización, a efectos de que puedan entender el mismo de una manera adecuada. _

3.- Se recomienda la publicación en las páginas web de las Administraciones Tributarias Latinoamericanas de los Estados Financieros y Balances respecto a los resultados semestrales que obtengan dichos organismos públicos, esto con el fin de que los ciudadanos de los distintos países latinoamericanos puedan tener acceso y conocer la situación financiera de las Administraciones Fiscales de toda Latinoamérica y el Caribe, a fin de compararlas con las de sus respectivos países y se comprenda la necesidad en algunos casos de mejorar los resultados de aquellas a través de procesos de outsourcing en relación a alguna de sus operaciones.

4.- Se recomienda publicar en las páginas web de las Administraciones Tributarias Latinoamericanas, cuadros comparativos que hagan un paralelo entre el costo de los procesos de la Administración Fiscal más cuestionados por la ciudadanía contrastándolos con los costos de esas mismas operaciones cuando son brindadas por la Administraciones Tributarias de otros países o por el sector privado, a efectos de que previo proceso de “benchmarking” se pueda generar en la ciudadanía propuestas legislativas que evalúen la posibilidad de que los procesos con resultados ineficientes o costos se puedan otorgar en outsourcing.

5.- Se recomienda llevar un recuento de los procesos de Outsourcing que se han llevado a cabo en las Administraciones Tributarias Latinoamericanas y los resultados que se han obtenido de aquellos, esto para que la ciudadanía y los funcionarios del Estado se informen sobre la utilidad práctica de los procesos de Outsourcing y como generan enormes ahorros para el Estado, de esta manera los primeros se sentirán satisfechos con el accionar del Estado y el destino de sus

impuestos y los segundos podrán comprender la eficacia de estos procesos aceptándolos como una herramienta de gestión empresarial.

6.- Se recomienda que el estado presente un proyecto por el cual sugiera a las Universidades del país a que informen en sus cursos sobre el Outsourcing como método de reducir costos en la Administración Pública, fomentando de esta manera proyectos de investigación sobre el tema y la formación de grupos de opinión.

7.- Al momento de tomar la decisión de ceder en Outsourcing ciertos procesos que eran llevados a cabo por la Administración Tributaria, se debe cuidar de que se sigan manteniendo la comunicación efectiva entre la Administración Tributaria y la empresa privada que asume el proceso en outsourcing, en lo que la Administración de Negocios denomina el aprovechamiento de las “experiencias cruzadas”, esto a fin de aprovechar las experiencias de cada institución en beneficio de la retroalimentación recíproca entre ambas.

BIBLIOGRAFÍA

FERNANDEZ, HUGO y GAUTHIER, GUSTAVO. La Tercerización y el Derecho del Trabajo. Materiales de Enseñanza del curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2004. p 379-411.

GIMBERT, Xavier. El enfoque estratégico de la empresa. Principios y esquemas básicos. Ediciones Deusto SA. Materiales de Enseñanza del Curso de Recursos Humanos y Organización del Trabajo. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú. p 15-193.

MARTINEZ GARRIDO, Luis Ramón. Tratamiento Laboral de la Contratación y Subcontratación entre Empresas. Problemas y Soluciones. Madrid. Fundación Confemetal. 1998. 662p.

PASCO COSMOPOLIS, Mario. Outsourcing, Subcontratación e Intermediación Laboral. Material de Enseñanza del Curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2003. 11p.

PLA RODRÍGUEZ, Américo y Otros. Cuarenta y Dos Estudios sobre la Descentralización Empresarial y el Derecho del Trabajo. 1º Edición. Montevideo: Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria. 2000. 579 p.

PUCP, Materiales de Enseñanza del Curso de Recursos Humanos y Organización del Trabajo. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2004. p 15-193.

RASSO DELGUE, Juan. Outsourcing. En Revista Advocatus. Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Número 9. Lima 2003. p. 195-202.

SCHNEIDER, BEN. Outsourcing. La Herramienta de Gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Colombia: Editorial Norma, 2004. 287 p.

TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. La descentralización de servicios laborales: entre la detracción de la intermediación y la expansión del Outsourcing. En Revista Ius Et Veritas. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Número 28. Lima 2004. p. 148-165.

<http://www.afiv.gob.ar> Administración Federal de Ingresos Públicos – Argentina

<http://www.taxbermuda.gov.bm> Office of the tax commissioner – Bermuda

<http://www.impuestos.gov.bo> Servicio de Impuestos Nacionales – Bolivia

<http://www.receita.fazenda.gov.br>. Ministério da Fazenda – Brasil

<http://www.sii.cl> Servicio de Impuestos Internos -Chile

<http://www.dian.gov.co> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Colombia.

<http://www.cri.gov.ec> Servicio de Rentas Interno – Ecuador

<http://www.sat.gob.gt> Superintendencia de Administración Tributaria – Guatemala.

<http://www.dei.gob.hn> Dirección Ejecutiva de Ingresos- Honduras.

<http://www.sat.gob.mx> Servicio de Administración Tributaria – México.

<http://www.dgi.gob.ni> Dirección General de Ingresos - Nicaragua

<http://www.hacienda.gov.py> Sub-Secretaría de Estado de Tributación –Paraguay.

<http://www.2dgi.gub.uy> Dirección General Impositiva – Uruguay.