



DIRECTION GENERALE DES  
FINANCES PUBLIQUES

# Conferencia Técnica del CIAT

## "El Mejoramiento de la Eficacia de las Administraciones Tributarias a Tráves de Nuevos Modelos de Organización"



París, Francia

18 al 21 de octubre de 2010



DIRECTION GENERALE DES  
FINANCES PUBLIQUES



**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias  
Dirección General de Finanzas Públicas - Francia**

## **CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT**



**“EL MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LAS  
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS A TRAVÉS DE  
NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN”**

**París, Francia  
18 al 21 de octubre de 2010**



Copyright ©2011  
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias  
Secretaria Ejecutiva

ISBN 978-9962-647-47-8

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

Publicado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

# ÍNDICE

<b>Presentación del CIAT .....</b>	<b>ix</b>
<b>TEMA 1 LA FUSIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS AATT COMO ESTRATEGIA DE MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
<i>Ponencia</i>	
TEMA 1 La Fusión de Competencia en las Administraciones Fiscales como Estrategia para Mejorar la Eficacia y la Eficiencia de la Administración Pública: El ejemplo de la DGFIP, Philippe Paporini, Director General de Finanzas Públicas (Francia).....	3
<i>Casos prácticos</i>	
TEMA 1.1 Los Modelos de Fusión, su Compatibilidad y Viabilidad con la Función Tributaria, Rudy Villeda Vanegas Superintendente, Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala) .....	7
TEMA 1.1 Los Modelos de Fusión, su Compatibilidad y Viabilidad con su Función Tributaria, Nahil Hirsh, Superintendente Nacional de Administración Tributaria (Perú) .....	23
TEMA 1.2 La Fusión de los Tributos Internos y Aduanas: Lecciones Aprendidas y por Aprender, Hernando Gallo, Asesor del Director General, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia) .....	45
TEMA 1.2 La Fusión de los Tributos Internos y Aduanas: Lecciones Aprendidas y por Aprender, Juan Carlos Rizo León, Administrador General de Grandes Contribuyentes, Servicio de Administración Tributaria (México) .....	73

TEMA 1.3	La Fusión de la Administración de los Tributos Internos con otras Funciones de la Hacienda Pública: Justificación y Viabilidad, Marian Bette, Área de Asuntos Internacionales, Administración de Impuestos y Aduanas (Países Bajos).....	81
TEMA 1.3	La Fusión de la Administración de los Tributos Internos con otras Funciones de la Hacienda Pública: Justificación Y Viabilidad, Carlos Alberto Sánchez, Director General de los Recursos de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina) .....	93
<b>TEMA 2</b>	<b>ASPECTOS CLAVES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA FUSIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS AATT</b>	
<i>Ponencia</i>		
TEMA 2	Aspectos Claves para la Implementación de una Fusión de Competencias en las AATT, Marcio F. Verdi, Secretario Ejecutivo (CIAT).....	113
<i>Casos prácticos</i>		
TEMA 2.1	La Gestión del Cambio: El Liderazgo Hacia el Cambio, la Compatibilización de Estructuras, Funciones y Procedimientos, Lorraine Malinda, Comisionada Adjunta, Recursos Humanos Autoridad de Ingresos (Kenia) .....	121
TEMA 2.1	La Gestión del Cambio: El Liderazgo Hacia el Cambio, la Compatibilización de Estructuras, Funciones y Procedimientos, Oswaldo Guillén, Director Ejecutivo de Ingresos, Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras).....	149
TEMA 2.2	Los Recursos Humanos Componente Esencial de la Fusión, Philippe Paparini, Director General de Finanzas Públicas (Francia) .....	157

TEMA 2.2	La Gestión del Recurso Humano ante Cambios Estructurales: La Administración de la Carrera Administrativa, la Capacitación, la Recalificación, la Definición de Regímenes Salariales, Giuseppe Zafarana, Jefe del Departamento de Personal, Guardia de Finanzas (Italia) .....	161
<b>TEMA 3</b>	<b>ASPECTOS EMERGENTES A CONSIDERAR EN LA FUSIÓN DE COMPETENCIAS</b>	
	<i>Ponencia</i>	
TEMA 3.	Aspectos Emergentes a Considerar en la Fusión de Competencias, Marcelo de Melo Souza, Subsecretario de Gestión Corporativa, Receita Federal (Brasil) .....	195
	<i>Casos prácticos</i>	
TEMA 3.1	La Fusión de Competencias y la Sociedad: la Comunicación y las Relaciones con Antiguos y Nuevos Actores, Juan Manuel López Carbajo, Director General, Agencia Estatal de Administración Tributaria (España).....	219
TEMA 3.2	Los Sistemas de la Información y la Nueva Organización. Hasta dónde debe Llegar la Integración, Peter Poulin, Comisionado Asistente y Jefe Oficina de Información, Agencia de Ingresos (Canadá) .....	233
TEMA 3.2	Los Sistemas de Información y la Nueva Organización. Hasta dónde debe Llegar la Integración, Silas Santiago, Secretario Ejecutivo, Comité Gestor del Sistema SIMPLES Nacional, Receita Federal (Brasil).....	261
TEMA 3.3	La Tesorería en la Administración Tributaria Cubana, Reinaldo Alemán, Vicejefe, Oficina Nacional de Administración Tributaria (Cuba) .....	283
TEMA 3.3	Los Desafíos, Tendencias y Evaluación de los Procesos de Fusión, Victor van Kommer, Director del Centro de Estudios (IBFD).....	301

**SESIÓN DE CLAUSURA**

Consideraciones Finales, Sr. Luis Cremades Ugarte, Jefe de la Misión Permanente de España ante el CIAT.....	317
Programa Diario de Actividades.....	335
Lista de Participantes.....	345

## **PRESENTACIÓN DEL CIAT**





## PRESENTACIÓN DEL CIAT

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

El Centro está constituido por 38 países: 29 países americanos y cinco países europeos en calidad de miembros plenos, y cuatro países en calidad de Miembros Asociados: República Checa, India, Kenia y Sudáfrica. El Ministro de Hacienda o Finanzas de cada país, señala los cargos de la administración tributaria, cuyos titulares serán Representantes en el CIAT.

### PAÍSES MIEMBROS

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

### PAÍSES MIEMBROS ASOCIADOS

India  
Kenia  
República Checa  
Sudáfrica

### CONSEJO DIRECTIVO 2010-2011

#### Presidente:

Pablo Ferreri

Uruguay

#### Consejeros:

Mannard Packwood  
Roberto Ugarte  
Carlos M. Carrasco  
Philippe Parini  
Alfredo Gutiérrez Ortiz  
Luis Cucalón  
Gerónimo Bellasay  
Juan Hernández Batista

Bermudas  
Bolivia  
Ecuador  
Francia  
México  
Panamá  
Paraguay  
República Dominicana

## **Secretaría Ejecutiva**

<b>Secretario Ejecutivo</b>	Márcio F. Verdi
<b>Director de Asistencia y Cooperación Internacional</b>	Socorro Velázquez
<b>Directora de Estudios y Capacitación</b>	María Raquel Ayala
<b>Gerente de Desarrollo y Eventos Institucionales</b>	Francisco J. Beiner
<b>Gerente de Asistencia Técnica</b>	Raúl Zambrano V.
<b>Gerente de Estudios e Investigaciones Tributarias</b>	Miguel Pecho
<b>Gerente de Cooperación Internacional</b>	Gonzalo Arias

## **Coordinaciones**

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

## **MISIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA**

### **Francia**

Jefe de Misión ante el CIAT: Ángel González

### **España**

Jefe de Misión ante el CIAT: Luis Cremades



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

**FOTO OFICIAL DE LA  
CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT**



París, Francia  
18 al 21 de octubre de 2010

## **TEMA 1**

# **LA FUSIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS AATT COMO ESTRATEGIA DE MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



*Ponencia*

*Tema 1.*

**LA FUSIÓN DE COMPETENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES FISCALES  
COMO ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL EJEMPLO DE LA DGFIP**

**Philippe Papparini**

Director General de Finanzas Públicas  
(Francia)

*SUMARIO: I. Los resultados logrados en términos de eficacia y de eficiencia.-  
I. Los resultados logrados (1).- I. Los resultados logrados (2).- I. Los  
resultados logrados (3).- II. El método: una fusión total.- II. El método:  
una fusión total (1).- II. El método: una fusión total (2) Introducción.-  
2. Modelos de fusión, desde la visión de tributos internos.-*

**I- LOS RESULTADOS LOGRADOS EN TÉRMINOS DE EFICACIA Y DE EFICIENCIA**

- Una mejora del servicio para los usuarios y las colectividades territoriales
- Un mayor rendimiento fiscal
- Una reducción de los costos

**II- EL MÉTODO: UNA FUSIÓN TOTAL**

- Una reforma emblemática
- Una reforma fundamentada sobre la progresividad, la transparencia y el diálogo

## I- Los resultados logrados (1)

**Una mejora del servicio prestado:**

- > **a los contribuyentes : la ventanilla fiscal unificada (SIP, acogida fiscal de proximidad)**
  - instalación de 600 servicios de impuestos de los particulares sobre los 700 previstos y desarrollo de la acogida fiscal de proximidad
  - instalación de 88 direcciones provinciales únicas que fusionan las anteriores tesorerías generales y direcciones de servicios tributarios
- > **a las colectividades territoriales**
  - una nueva oferta de servicio propuesta a las colectividades territoriales

## I- Los resultados logrados (2)

**Un mayor rendimiento fiscal**

- > **Refuerzo de la eficacia del control fiscal**
- > **Mejora de la recaudación y unificación de los procedimientos**

## I- Los resultados logrados (3)

**Una reducción de los costos y una mejora de los resultados**

- > **Unas ganancias de productividad y de eficacia que contribuyen a reducciones de empleos...**
  - gestión de los expedientes en back office y mejora de los procedimientos informáticos (TéléIR, Fidji)
  - armonización de la gestión transversa mediante la unificación de los estatutos y de las reglas de gestión
  - reingeniería de procesos
- > **... y a una reducción de los costos**
  - racionalización de las implantaciones inmobiliarias
  - racionalización del pilotaje presupuestario
- > **unos resultados mejorados**



## **II- El método: una fusión total (1)**

### **Una reforma emblemática**

- > **Una reforma decidida por el Presidente de la República en el marco de la Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP)**
- > **Una fusión de amplitud con las dos grandes administraciones financieras: la DGI y la DGCP**
- > **Una fusión total: fusión de las jefaturas, fusión de las estructuras, fusión de los estatutos del personal, fusión de las culturas**
- > **Una reforma a perímetro constante**

## **II - El método: una fusión total (2)**

### **Una reforma fundamentada sobre la progresividad, la transparencia y el diálogo**

- > **Experimentaciones sistemáticas para todos los proyectos previamente a implementación: anticipar y preparar para acompañar el cambio**
- > **Un calendario de puesta en marcha progresivo que cubre el periodo 2008-2011**
- > **Una comunicación interna constante a destino de los ejecutivos y agentes : explicar e informar**
- > **Un diálogo social nutrido con los representantes del personal**

## Anexo 1 - Las misiones de la DGFIP

### En materia fiscal y de bienes inmuebles

- Elaboración de la legislación y de la reglamentación
- Liquidación y recaudación de los impuestos del Estado y de los impuestos locales
- Control y lucha contra el fraude fiscal

### En materia de gestión pública

- Control y pago de los gastos del Estado
- Gestión de las cuentas de las colectividades locales y de sus establecimientos
- Evaluación y gestión del dominio público - política inmobiliaria del Estado
- Participación a la acción pública en materia de desarrollo económico

## Anexo 2 - Las cifras claves de la DGFIP

- 125 000 agentes con una red de 5000 servicios repartidos sobre el territorio
- Misiones tributarias
  - > **Gestión de 35 millones de hogares tributarios en materia de impuesto sobre la renta**
  - > **Gestión de 3,8 millones de empresas sujetas al IVA**
  - > **Recaudación de cerca de 500 mil millones de euros en favor del Estado, de las colectividades territoriales o de determinados organismos**
- Ejecución del gasto público
  - > **548 mil millones de euros pagados a los acreedores del Estado**
  - > **187 mil millones de euros pagados a los acreedores de las colectividades territoriales**
- Cerca de 170 000 presupuestos de colectividades territoriales y establecimientos públicos gestionados

*Caso práctico*

*Tema 1.1*

## **LOS MODELOS DE FUSIÓN, SU COMPATIBILIDAD Y VIABILIDAD CON LA FUNCIÓN TRIBUTARIA**

**Rudy Villeda Vanegas**

Superintendente

Superintendencia de Administración Tributaria

(Guatemala)

*SUMARIO: Resumen ejecutivo.- 1. Los antecedentes.- 2. Los diagnósticos.- 3. La estrategia del gobierno.- 3.1 Concepción del proyecto de creación de la SAT.- 3.2 Los componentes complementarios sustantivos.- 4. La transición y toma de funciones.- 5. Tercerización.- 6. Conclusión.*

### **RESUMEN EJECUTIVO**

En el transcurso de la década de los 1980s y primer lustro de los 1990s, Guatemala inició el desarrollo de un proceso de cambios de índole política que demandó de la revisión de la estructura y funcionamiento de la administración del Estado. De forma convergente se intensificaron las negociaciones para finalizar un conflicto armado de larga data. La confluencia de ambos esfuerzos evidenció la importancia de considerar específicamente la reforma integral del sistema tributario del país, aparte que una vez suscrito los Acuerdos de Paz, uno de ellos le asignaría un rol crucial a la administración para alcanzar un nivel mínimo de carga tributaria. Luego de reformas legales de trascendencia, manteniendo las funciones de recaudación, fiscalización y administración de las aduanas centralizadas en el Ministerio de Finanzas Públicas, aunque asignadas a las Direcciones de Rentas Internas y de Aduanas, provocaron mejoras en los niveles de recaudación tributaria, si bien por debajo de las metas esperadas. Las autoridades de gobierno, luego de diagnosticar la problemática que administrativamente estaba frenando mejorar la recaudación, concluyeron en la importancia de crear una entidad descentralizada que asumiera las funciones recaudadoras, fiscalizadoras y aduaneras, con la incorporación de métodos modernos de planificación y gestión de actividades que redundaran en una mejora sustancial en el cumplimiento y atención de los sujetos tributarios

obligados. Con la participación de varios organismos internacionales que aportaron asistencia técnica y financiera, entre los que destacan AID, BID, BM, CIAT, FMI y UE, entre otros, se concibió la reforma fiscal integral de mediados de los 1990s que dio origen a la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala.

Tal reforma consideró la SAT como parte importante de una transformación y modernización profundas de los mecanismos para facilitar el registro de contribuyentes; incentivos para el cumplimiento tributario en sus etapas de declaración, entrega y liquidación de los tributos; y penalización rigurosa de las formas de evasión y elusión tributarias. Este documento describe en las páginas que siguen los rasgos relevantes del proceso de creación de la SAT.

## **1. LOS ANTECEDENTES**

Han transcurrido doce años desde que la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT-GT) inició funciones como una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos, gozando de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

La concepción de su creación se inscribió en el contexto de un período de la historia del país en que iniciaba y consolidaba la apertura democrática y se buscaba la fórmula para establecer un proceso de paz, cuyas negociaciones llevaran a la suscripción del cese definitivo al fuego, después de un prolongado período de conflicto armado.

En la perspectiva fiscal, el decenio 1986-1996 atestigua la realización de varias reformas tributarias integrales que incluyeron intentos por modernizar la administración tributaria interna y las aduanas. En ese entonces la carga tributaria promediaba, anualmente, entre 6 y 9 por ciento del PIB. Los bajos niveles de recaudación limitaban la inversión en infraestructura básica, así como el gasto en los sectores sociales con un significativo impacto en el alivio de la pobreza. Además, se había difundido un malestar entre los contribuyentes, particularmente entre los que más aportan a la recaudación, por la opacidad, voluntariedad y lentitud de respuesta de los procesos administrativos, que estaba incidiendo en los niveles de recaudación.

Como es sabido, la recaudación de los tributos revela tanto la estructura del sistema tributario como las deficiencias de la administración tributaria. En la época que se viene haciendo referencia, la tarifa del IVA era de las más bajas en América Latina (10 por ciento), con numerosas exenciones y vacíos legales que facilitaban la elusión.

El ingreso personal se gravaba con alcúotas de 15, 20 y 25 por ciento con un amplio margen para generar renta afecta o imponible debido a deducciones por el pago del IVA, exclusión de bonos anuales y pensiones, retenciones pequeñas para los asalariados y ninguna retención o pagos periódicos durante el año fiscal para los profesionales o trabajadores independientes. De hecho el impuesto sobre la renta a las personas individuales y jurídicas representaba el 20 por ciento de la recaudación total en 1996, con el IVA que generaba el 36 por ciento y los derechos arancelarios el 24 por ciento del total de ingresos tributarios.

Frente a esta realidad, el gobierno central asumió la tarea de considerar seriamente un proceso de reforma que además de revisar los fundamentos legales del sistema tributario hiciera frente a la necesidad de acrecentar los niveles de recaudación mediante procedimientos simplificados que implicaba realizar un examen riguroso de las formas de operación de la administración existente que facilitara el establecimiento de principios para reformar los procedimientos con vistas a ampliar la capacidad de gasto público.

El propósito de este documento es presentar de manera resumida la secuencia de acontecimientos que precedieron la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, que como se verá, fue algo más que la organización de una renovada y vigorizada entidad encargada de la recaudación y fiscalización de los tributos internos y del comercio exterior. Para ello el documento se estructura en cuatro grandes apartados. El primero, se dedica a los aspectos generales en que se inscribió la concepción de la creación de la SAT; el segundo, describe la estrategia global del gobierno para reformar el sistema tributario en su totalidad, en que una de sus partes fue la organización de la nueva entidad; el tercero hace referencia a los componentes que debían ser objeto de reforma como prerrequisito para el funcionamiento óptimo y al proceso de toma de funciones de la nueva entidad; y el cuarto, a los pasos iniciales de la tercerización como apoyo al funcionamiento de la entidad recaudadora y fiscalizadora.

## **2. LOS DIAGNÓSTICOS**

En tanto avanzaba el proceso de negociación y suscripción de los Acuerdos de Paz, entre 1994 y 1996 el gobierno de Guatemala realizó una intensa actividad para diagnosticar el funcionamiento del sistema de administración tributaria guatemalteca.

A través de esos diagnósticos se identificaron severas debilidades en varias áreas:

- a) La organización de servicios separados de recaudación de tributos internos y los provenientes del comercio exterior como dependencias centralizadas

del Ministerio de Finanzas, revelaba una complejidad y confusión en su estructura que se basaba en funciones (recaudación y fiscalización) y en impuestos (unidades separadas para el ISR y para el IVA). No existía una clara separación entre planificación y operaciones. En aduanas, la administración era particularmente débil y no existían manuales de procedimientos ni procesos de trabajo oficialmente reconocidos y sancionados. Entre los dos servicios, la coordinación era frágil o inexistente que juntamente con la escasa interacción con la Procuraduría General de la Nación, contribuían al lento avance de la investigación y debido proceso en los casos de defraudación tributaria. La inadecuada atención a los grandes contribuyentes y la efectividad del programa de recaudación utilizando el sistema bancario eran limitadas por su elevado costo, el procesamiento rudimentario de los formularios y la lentitud de los pagos remitidos al gobierno, redundaban en restricciones de disponibilidad de recursos gubernamentales.

- b) Las políticas de recursos humanos, adiestramiento y niveles de remuneración entorpecían las mejoras en la productividad. Únicamente el 11 por ciento del personal tenía un grado universitario y el 57 por ciento había completado el nivel secundario en la Dirección de Rentas Internas, en tanto que en la de Aduanas menos del 20 por ciento habían completado la secundaria. Los salarios no eran competitivos, no existía un proceso de reclutamiento selectivo o promoción basado en el mérito y se carecía de un programa de adiestramiento periódico. El gobierno y el público percibían prácticas corruptas en la administración tributaria.
- c) El servicio de aduanas en particular adolecía de profundas debilidades institucionales vinculadas a la mala administración, procesos burocráticos complejos, recursos humanos poco capacitados, bajas remuneraciones, carencia de sistemas adecuados de controles financieros y físicos. Los procesos burocráticos se encontraban sujetos a la discrecionalidad del personal, la infraestructura física se encontraba en franco deterioro, la carencia de transparencia en la recaudación de los derechos arancelarios y la conocida resistencia al cambio, no estuvieron ausentes del cuadro de diagnóstico. Debido a casos serios de corrupción, el gobierno intervino la administración de la aduana, llegando a determinar que sólo un programa substancial de reforma institucional podía llevar a mejorías en el largo plazo.
- d) Los presupuestos administrativos eran inadecuados con varias instalaciones de aduanas que carecían de energía eléctrica y capacidades de telecomunicaciones, el reconocimiento de viáticos para auditores fiscales que viajaban al interior del país era insuficiente, la disponibilidad de vehículos era restringida y la habilidad del gobierno para investigar tramas sofisticadas de contribuyentes era limitada.

También, los diagnósticos realizados revelaron que los intentos por fortalecer la administración tributaria tuvieron un éxito limitado debido, fundamentalmente, a los problemas que persistían en la organización y administración de los recursos humanos.

Debido a ello y luego de revisar algunas experiencias internacionales, el gobierno decidió crear una nueva estructura que pudiera funcionar según procedimientos operativos modernos y políticas de administración de personal basadas en el desempeño.

Además, la evasión fiscal, que ha sido un mal endémico en Guatemala, fue objeto de atención por los esfuerzos reformadores, lográndose algún progreso, particularmente en descentralizar y generar sistemas actualizados de información y bases de datos, pero muchas de las deficiencias preexistentes en la administración tributaria no fueron rectificadas. Entre esas deficiencias se pueden mencionar:

- a) Limitada identificación de omisos;
- b) Insuficiencias en el diseño, implementación y seguimiento secuencial del programa de fiscalización;
- c) Pobre utilización de las bases de datos para cruzar información;
- d) Baja calidad y cantidad de auditores fiscales;
- e) Carencia de una carrera administrativa para los empleados, que incluyera políticas de personal y compensaciones;
- f) Controles laxos de tránsito e inspección/fiscalización en las aduanas; y
- g) Un Código Tributario pobre en la definición y penalización de las faltas y delitos, que incluía procedimientos engorrosos para la liquidación de negocios que incurrieran en rebeldía contra el fisco.

### **3. LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO**

Las autoridades iniciaron un programa ambicioso de reforma del sector público para hacer realizable el alcance de los objetivos de alivio de la pobreza y consolidación de la paz, después de 36 años de conflicto armado. Con tal propósito, se diseñaron programas para la reforma del servicio civil, la reestructura ministerial, la reforma de la administración de justicia, la modernización de la administración financiera del gobierno y el aumento de la participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios de infraestructura. Los Acuerdos de Paz recientemente suscritos fijaron para el

gobierno la meta de aumentar la recaudación a un 10 por ciento del PIB en 1998, 11.4 por ciento para 1999 y 12 por ciento en 2002, como base para sustentar el gasto social prioritario. La reforma de la administración tributaria fue un elemento clave en la estrategia del gobierno para aumentar la recaudación, minimizando las distorsiones económicas y promoviendo la transparencia en la recaudación de los tributos internos y de aduanas.

Luego de varios años de esfuerzos marginalmente exitosos para fortalecer al régimen de administración tributaria existente, el gobierno decidió crear una Superintendencia de Administración Tributaria autónoma con una nueva estructura organizacional y renovadas relaciones funcionales.

De la creación y el funcionamiento exitoso de la SAT, gracias a la introducción de procedimientos operativos modernos y políticas de personal basadas en el desempeño, debidamente complementadas con medidas prioritarias para mejorar el cumplimiento tributario voluntario, reducir la evasión y fortalecer los servicios para los contribuyentes se originó la estructura técnica y administrativa que iba a permitir un aumento de la efectividad, eficiencia y equidad de la administración tributaria. Para este propósito el gobierno consultó y atendió los resultados de la experiencia en otros países de América Latina, y recurrió a un amplio grupo de especialistas nacionales e internacionales. En este punto es importante destacar el apoyo técnico, financiero y acompañamiento brindado por entidades como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUE), Unión Europea (UE).

Dada la urgente necesidad de aumentar la recaudación, el gobierno se propuso que la SAT iniciara operaciones a principios de 1998. Puesto que tal propósito demandó de un intenso proceso de cabildeo con el Congreso de la República, el gobierno condujo un esfuerzo de educación pública que incluyó seminarios-talleres que involucraron a todos los partidos políticos y representantes de la sociedad civil, con la participación de visitas de expertos de alto perfil que incluyeron al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y al Comisionado de la Unión Europea y el cabildeo con grupos empresariales clave.

### **3.1 Concepción del proyecto de creación de la SAT**

Con el propósito de modernizar la administración tributaria, el Gobierno de Guatemala, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, inició a principios de 1997 un conjunto de acciones orientadas a transformar y fortalecer el sistema tributario del país, dentro de las que se incluyó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT.



Como resultado de esos esfuerzos surgió el Proyecto de Creación de la Superintendencia de Administración Tributaria, el cual inició en septiembre de 1997 con la integración del equipo de trabajo responsable de administrarlo. Dicho proyecto se organizó en una Unidad Ejecutora, a cargo del Director del Proyecto y los coordinadores de los componentes de Recaudación, Fiscalización, Aduanas, Informática, Recursos Humanos, Transición de los Recursos Humanos, Planificación y Seguimiento, Administrativo-Financiero, Organización y Reglamentación.

Las lecciones aprendidas de proyectos previos de administración tributaria realizados en otros países y que fueron incorporadas al proyecto de creación de la SAT, incluyeron:

- a) Asegurar el compromiso y debida apropiación de la reforma integral, a través de un diálogo extensivo y profundo con las autoridades de gobierno, en todos los aspectos relacionados con el diseño e implementación del proyecto, más la presentación del proyecto a una amplia audiencia que incluía a los directores del organismo ejecutivo, los líderes del congreso, sociedad civil, y líderes claves que pudieran replicar entusiastamente los beneficios de la ejecución del proyecto y el compromiso para ejecutarlo;
- b) Creación de una Unidad de Coordinación del Proyecto; y
- c) Asegurar el apropiado énfasis en la organización, procesos de trabajo, selección de recursos humanos, remuneraciones y entrenamiento, sin exagerar el énfasis en la tecnología informática. El financiamiento conseguido para el proyecto, apoyó los esfuerzos más importantes para promover el cumplimiento tributario tanto a través de la mejora de los servicios prestados al público, como en la implementación de un esfuerzo de auditoría que eleve la percepción del riesgo de detección de incumplimiento.

El proyecto se nutrió de varias mejores prácticas a partir de la experiencia del Banco Mundial sobre todo, consistentes en:

- a) Organización de la administración tributaria basada más en funciones que en impuestos;
- b) Delegación vertical de autoridad, complementada con entrenamiento y sistemas de información gerenciales mejorados;
- c) Atención prioritaria a la revisión y fortalecimiento del marco legal y reglamentario;
- d) Programación de una campaña de comunicación social para educar a los contribuyentes sobre sus derechos y obligaciones; y

- e) Confiar en un registro unificado de contribuyentes para monitorear el cumplimiento tributario y establecer una cuenta corriente tributaria por contribuyente.

Además, el proyecto se beneficiaría de las lecciones aprendidas en operaciones de asistencia técnica previas, consistentes en:

- a) Planes de acción específicos aunque flexibles se desarrollaron para cada componente que se enfocaba en productos y definían criterios e indicadores de evaluación y desempeño; y
- b) Se establecerían criterios para asegurar la cuidadosa supervisión del proyecto, especialmente en lo concerniente a adquisiciones, supervisión de consultores para evitar un control presupuestario inadecuado y débil administración.

La SAT iba a tener autonomía para las prácticas de contratación y remuneración de personal, con el propósito de atraer y retener recursos humanos competentes y honestos.

La nueva institución sería dirigida por una Junta de Directores. Este cuerpo supervisor persigue ayudar a construir credibilidad en la Superintendencia, apoyando el intento del Gobierno de establecer un régimen de la administración tributaria, políticamente neutral y profesional.

Así, quedó prevista como parte de las demandas de asistencia técnica, bienes (incluyendo tecnología de la información), y entrenamiento para completar el diseño y lanzamiento satisfactorio de la nueva Superintendencia, mediante la consideración de tres áreas específicas:

- a) Marco Legal. Asistencia técnica para preparar las regulaciones internas y las provisiones legales complementarias con respecto a: (i) administración de la SAT, (ii) reglamento de la Junta de Directores; (iii) políticas de recursos humanos y remuneraciones; (iv) contratos y adquisiciones; y (v) administración financiera de la SAT.
- b) Desarrollo Institucional. Asistencia técnica y tecnología de la información para el diseño detallado y establecimiento de la organización incluyendo: (i) la estructura institucional y el funcionamiento que persiga definir líneas claras de autoridad y reporte para las unidades funcionales y regionales, separación entre las dependencias de planificación y operaciones y la apropiada coordinación entre todas las unidades; (ii) análisis y descripción de todos los puestos de trabajo y manual detallado de puestos; (iii) establecimiento de un sistema de contrataciones y adquisiciones que aseguren las adquisiciones apropiadas, el mantenimiento y la administración

de inventario de bienes; y (iv) establecimiento de un moderno sistema de presupuesto y contabilidad (incluyendo la tecnología de información), vinculado al sistema integrado de administración financiero que se desarrolla dentro del gobierno, incluyendo el diseño de indicadores de desempeño, así como sistemas internos de auditoría y control.

- c) Desarrollo de los Recursos Humanos. Se incluyó asistencia técnica y capacitación para la creación de un sistema moderno de recursos humanos, a través de: (i) el diseño e implementación de un nuevo régimen de personal y procedimientos de contratación, incluyendo la capacidad de subcontratación; (ii) desarrollo de una base de datos de personal; (iii) investigación de los niveles de compensación en el mercado y creación de una nueva estructura competitiva de salarios y capacidad para ajustar los salarios y otorgar beneficios como se fuera requiriendo; y (iv) desarrollo de un sistema de evaluación de personal que sirviera de base para el reclutamiento, promoción, entrenamiento y remoción. Fue considerada, asimismo, la posibilidad de contratar una firma privada para asesorar en el diseño y ejecución de procesos de selección de personal, mediante pruebas de desempeño e investigación personal con vistas a que la SAT iniciara operaciones con un personal altamente calificado y motivado. Este proceso de selección se abrió a todo el personal existente en las Direcciones de Rentas Internas y de Aduanas. Se consideró, también, un plan de acción para entrenar al nuevo personal en el servicio, con el propósito de minimizar el efecto en la recaudación, brindar apoyo para el cambio de administración sin perder de vista los esfuerzos para crear una nueva cultura orientada al servicio dentro de la organización.

El proceso de evaluación, clasificación y selección de personal, incluyó la contratación de la Universidad del Valle de Guatemala, con el fin contar, inicialmente, con los cuadros ejecutivos y de mandos medios de la estructura funcionales. Los puestos ocupados fueron los de gerentes, subgerentes, jefes de departamento y fiscalizadores.

Con la contratación de los cuadros ejecutivos y mandos medios se desarrollaron los perfiles de puestos de cada dependencia, para realizar la siguiente fase del proceso de reclutamiento del personal profesional, técnico y de apoyo necesario.

El reclutamiento de personal inició con la convocatoria masiva, según aviso publicado a nivel nacional en los principales medios de comunicación social. Seguidamente, las empresas contratadas iniciaron su trabajo con la recepción y depuración de expedientes, realización de entrevistas para constatar información y selección de candidatos con aptitudes al puesto. Se verificaron referencias laborales por candidato elegible y se realizaron las pruebas psicométricas, técnicas y de personalidad.

Paralelamente a las pruebas, las empresas reclutadoras analizaron información, iniciaron la investigación socioeconómica y organizaron entrevistas técnicas llevadas a cabo por los Intendentes y Gerentes de la SAT.

En tanto se avanzaba en el proceso de estructuración interna del modelo organizacional, también se realizaron pasos para el desarrollo de otros componentes de la estrategia de reforma tributaria que contribuirían al funcionamiento exitoso de la nueva institución.

### **3.2 Los componentes complementarios sustantivos**

#### **(1) Facilitación del cumplimiento tributario**

Se inició una campaña importante para mejorar el cumplimiento tributario de los sujetos obligados mediante:

- a) Simplificación de procesos y modernización de los sistemas tecnológicos de información con el propósito de aumentar la velocidad y exactitud de la recaudación así como para facilitar la expansión de las declaraciones de impuestos;
- b) Creación de la Unidad de Contribuyentes Especiales para mejorar la atención y servicio de los grandes contribuyentes; y
- c) Establecer Unidades de Atención al Contribuyente para asesorar a los sujetos obligados en el cumplimiento de sus responsabilidades tributarias, que incluyó:
  - i) Reingeniería de procesos. Asistencia técnica, tecnología de la información y entrenamiento para el diseño y apoyo de la implementación de evaluaciones y reingenierías en al menos cinco procesos claves que afectaban la recaudación de los tributos internos y externos, con el propósito de mejorar los resultados (velocidad, eficiencia y efectividad), transparencia (a través de controles apropiados y supervisión), y atención al contribuyente (simplificación de procesos y equidad). Ello implicó el análisis de los procesos en uso, el desarrollo de procesos y procedimientos mejorados y modernizados, la planificación e implementación de cambios requeridos, ligados a inversiones en tecnologías de la información y el monitoreo del desempeño bajo procesos y procedimientos que apoyaran su mejora continua.
  - ii) En Aduanas: el Gobierno había iniciado el proceso de “autodeclaración”, diseñado principalmente para reducir la discrecionalidad de los inspectores de aduanas, relevar de la responsabilidad de recaudar

los derechos arancelarios a tales vistas y delegar a los agentes de aduanas e importadores la responsabilidad de valorar las importaciones, sujetas a verificaciones aleatorias generadas por criterios preseleccionados identificados en casos individuales por un sistema tecnológico centralmente programado. Este proceso en marcha se revisó y fortaleció con el proyecto, así como:

- El control del tránsito y almacenamiento de las importaciones;
- El monitoreo de las exportaciones (especialmente de los exportadores que se benefician de regímenes especiales de importaciones).

El Gobierno había identificado dos procesos prioritarios en Rentas Internas para que se apoyaran con el proyecto:

- iii) El diseño e implementación de un sistema revisado (y renegociado) de recaudación de tributos a través del sistema bancario que requirió el procesamiento de formularios, identificación de pagos vinculados a contribuyentes individuales y oportuno traslado de los recaudos al Gobierno central; y
  - iv) El proceso de apelaciones por recursos tributarios que fue objeto de una transformación sustancial mediante la introducción de reformas al Código Procesal Penal en los capítulos referentes a Delitos Contra el Régimen Tributario y Faltas Contra el Orden Jurídico Tributario.
- d) Otra iniciativa fue la revisión, fortalecimiento y extensión del programa del Registro Tributario Unificado que en ese momento se conformaba con información desactualizada que cubría a un pequeño porcentaje de la base tributaria.
- e) Unidad de Atención a los Contribuyentes Especiales. Se obtuvo asistencia técnica para diseñar y apoyar el establecimiento de una Unidad que atendiera prioritariamente a alrededor de 500 contribuyentes que reportan alrededor del 65 por ciento de la recaudación. Esa unidad proveería validación de la información recibida en el momento de declarar y pagar los impuestos, asesorar en la detección seguimiento de las omisiones de los contribuyentes inmediatamente después de las fechas de vencimiento y suministrar servicios y asesoría oportunos a estos contribuyentes.
- f) Servicios al Contribuyente. Asistencia técnica, tecnología de la información y capacitación para desarrollar un programa nacional para diseminar información sobre varios aspectos básicos de las responsabilidades tributarias que todos los contribuyentes deben conocer. Se perseguía

que los contribuyentes minimizaran el tiempo que dedicaban al llenado de formularios, responder preguntas sobre los nuevos procedimientos adoptados por la SAT y reducir el costo del cumplimiento voluntario. Adicionalmente, los contribuyentes tendrían acceso a la orientación de especialistas en tributación. También se incluyó el diseño de un sistema de información que resolvería dudas a través del teléfono o mediante otros modos de comunicación para reducir la carga de trabajo en los centros de atención al contribuyente. Una actividad asociada fue la conducción de encuestas entre los contribuyentes como un mecanismo para mejorar el servicio a los contribuyentes.

## **(2) Fortalecimiento de los mecanismos para la aplicación de la legislación tributaria**

Complementario al programa de mejoramiento del cumplimiento voluntario tributario y relacionado con la creación del nuevo Departamento de Fiscalización se propuso específicamente aumentar de forma significativa la capacidad de fiscalización del Gobierno y vincular la información obtenida tanto de tributos internos como de aduanas. Ello implicó:

- a) Revisar el marco legal para fortalecer su aplicación en las áreas de investigación y auditoría, identificación y cobro de impuestos atrasados y aplicación de sanciones;
- b) Diseño y fortalecimiento del programa de fiscalización;
- c) Modernización de los sistemas de información de la fiscalización; y
- d) Con asistencia técnica se procedió a la revisión de las leyes y reglamentos existentes y su aplicación y posible enmienda, cuando fuere necesario, en las áreas de: (i) acceso a la información de terceros; (ii) restricciones para el Gobierno de tener acceso a información en poder de otras agencias gubernamentales; (iii) habilidad para obtener y utilizar información de contribuyentes que se relacionen con sus obligaciones tributarias; (iv) habilidad para obtener y utilizar documentos contables, inventarios y otros documentos del contribuyente para apoyar las auditorías; (v) aprovechar información durante la investigación de establecimientos comerciales; (vi) capacidad para requerir de los contribuyentes y terceros que presenten declaraciones y evidencias en los tribunales; (vii) eliminar el techo de la multa del 20 por ciento de los tributos causados; (viii) eliminar el requerimiento de tres violaciones por la misma falta para cerrar temporalmente un establecimiento comercial; (ix) reducir el número de apelaciones; (x) reducir las etapas en los procesos; (xi) eliminar el papel central de procuradores en los casos

de defraudación tributaria; (xii) sello oficial en las facturas antes de su distribución a los centros comerciales; (xiii) iniciación de pagos parciales en el caso de apelación de defraudación tributaria; y (xiv) restricciones para tener acceso a casaciones después de perder apelaciones en casos tributarios.

### **(3) Fortalecimiento de la fiscalización**

- a) Asistencia técnica, tecnología de la información y entrenamiento que fueron utilizados para desarrollar e implementar: (i) procedimientos para la selección, programación y ejecución de casos de fiscalización que sean respaldados por datos generados por la SAT y otras entidades; (ii) procedimientos para la supervisión y seguimiento de las auditorías; (iii) programas para fortalecer el control sobre facturas y recibos de establecimientos comerciales; y (iv) programas para el uso de equipo moderno de computación, incluyendo “laptops” en las diferentes fases de las auditorías físicas y financieras.
- b) Modernización de los Sistemas de Información de Fiscalización. Asistencia técnica, tecnología de la información y entrenamiento para diseñar e implementar un sistema tecnológico de información gráfico multifunciones que apoye un programa moderno de fiscalización.
- c) Asistencia técnica, entrenamiento y algún apoyo de infraestructura para fortalecer la función de fiscalización: (i) apoyando un aumento mensurable en la calidad y número de auditores especializados; (ii) creación de un programa especializado de entrenamiento para mejorar significativamente la capacidad de los auditores; y (iii) adquisición de vehículos para facilitar la auditoría física.

### **(4) Comunicación social**

Mediante este componente se apoyaron las actividades necesarias para asegurar la comprensión y el apoyo del público a los objetivos de una administración tributaria fortalecida, para informar y educar al público en general acerca de los beneficios que se obtendrían de la creación y funcionamiento de una entidad de administración tributaria profesional y autónoma, los cambios a ser introducidos en las leyes y reglamentos tributarios, los nuevos mecanismos de cumplimiento tributario y fiscalización, así como también los derechos y responsabilidades de los contribuyentes. Se asignó a una firma experta en comunicación social, la realización de focus group y encuestas de opinión sobre la SAT, la preparación de materiales de relaciones públicas y la conducción de foros públicos, seminarios-talleres y reuniones.

Publicaciones de boletines y brochures, realizar ferias de información y discusiones abiertas utilizando medios de comunicación para explicar los cambios asociados a la implementación de la SAT. También se realizarían encuestas para evaluar la comprensión y conciencia del público sobre la nueva legislación y los procedimientos para crear mecanismos de retroalimentación con el propósito de desarrollar una mejor política tributaria y un más eficiente, efectiva y respetada administración tributaria. Adicionalmente, un programa educativo para explicar los derechos y responsabilidades de los contribuyentes se puso a disposición de los tres niveles educativos (primario, medio y superior), en coordinación con las autoridades del sector educativo. Internamente, este instrumento también operaría con el propósito de apoyar, adentro de la SAT, el cambio del esfuerzo de administración y el fortalecimiento del conocimiento y compromiso hacia las metas de la organización.

#### **4. LA TRANSICIÓN Y TOMA DE FUNCIONES**

El Decreto 1-98 Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, preceptúa que a partir de la fecha en que entró en vigencia y dentro de un plazo de seis meses, la SAT debía organizarse, evaluar, establecer e implementar los procedimientos y sistemas necesarios para operar, asumiendo de forma gradual, total o parcialmente, las funciones, atribuciones y competencias que tenían asignadas la Dirección General de Rentas Internas y la Dirección General de Aduanas, así como las funciones de fiscalización tributaria que estaban asignadas a la Superintendencia de Bancos.

Para que la SAT iniciara operaciones y pudiera absorber las funciones de las direcciones mencionadas, fue necesario contar con la estructura de dirección y administración, instalaciones adecuadas, el recurso humano apropiado y calificado y los sistemas informáticos tributarios, contables, financieros y administrativos requeridos para el funcionamiento eficiente de la institución. Además, se constituyó un equipo de trabajo que tuvo a su cargo la responsabilidad de llevar a cabo la transición dentro de la Dirección de Rentas Internas. Uno de los propósitos principales de su integración fue evitar que disminuyera la recaudación en el período comprendido entre la vigencia de la Ley de Creación de la SAT y la fecha de toma de la función de recaudación. El 9 de junio de 1998, el equipo de trabajo tomó el control de las áreas críticas siguientes:

- Dirección General de Rentas Internas
- Departamento del Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Departamento del Impuesto sobre la Renta
- Departamento de Receptoría
- Departamento de Registro Fiscal de Vehículos



- Departamento de Fiscalización
- Departamento de Operación Informática
- Departamento de Análisis y Liquidación
- Departamento Administrativo
- Coordinatura Departamental

Para el caso de la Dirección General de Aduanas, se integraron dos grupos de trabajo con el objetivo de coordinar y facilitar los programas de transición de esa Dirección General a las Administraciones de Aduanas de la SAT.

Un grupo se conformó para que facilitara y permitiera la entrega y recepción de valores, bienes, expedientes y responsabilidades del personal que deje la Dirección de Aduanas y los entregara a la dependencia responsable del Ministerio de Finanzas Públicas. El otro grupo de trabajo tuvo a su cargo definir las acciones conducentes para la oportuna incorporación y entrega de valores, bienes y mobiliario seleccionados para integrar el patrimonio de la nueva institución.

La SAT tomó las funciones de aduanas a partir del febrero de 1999 y absorbió de inmediato las aduanas que se encontraban administradas bajo el esquema de la intervención de la Dirección General de Aduanas y la Vicepresidencia de la República.

## **5. TERCERIZACIÓN**

Los esfuerzos iniciales de recaudación y gestión se orientaron a disponer de canales de captación de los tributos internos y de comercio exterior e información oportuna, confiable y útil, de aplicación sobre la recaudación. Se enfatizó la contratación de entidades recaudadoras, con nuevos procesos que permitieran la recepción diaria de la información sobre los ingresos recaudados y el traslado directamente al Banco Central (Banco de Guatemala).

Para el efecto, se inició un programa piloto del nuevo sistema de recaudación con dos bancos con participación del Estado, manteniendo la operación del sistema tradicional con el resto del sistema bancario. El nuevo sistema incluía que los bancos digitalaran la información contenida en el cuerpo de las declaraciones, permitiendo tener actualizada la información de los contribuyentes y el traslado rápido de los fondos recaudados a la Tesorería Nacional.

Conjuntamente con el desarrollo y normatividad del sistema de recaudación y cobranza, se diseñó el modelo de gestión para garantizar la eficiencia del proceso de recaudación. Ello implicó el rediseño de la totalidad de los formularios de declaraciones y los recibos de pago, con el objeto de normalizarlos y estandarizarlos, simplificando el proceso de llenado del cuerpo y capturar en forma inmediata la información básica contenida en los mismos.

La incorporación de los bancos del sistema como recaudadores directos de los recursos provenientes de los impuestos, transparenta el ingreso de los recursos financieros, hace eficiente la recaudación –se dispone de los datos de recaudación de forma inmediata—elimina la discrecionalidad del empleado recaudador y su intervención se circunscribe a trabajar con los registros de los depósitos enviados por los bancos, que es la base para cruzar la información de lo efectivamente percibido conforme a los depósitos en el Banco de Guatemala.

## **6. CONCLUSIÓN**

Luego de doce años de actividad y de superar períodos críticos en su funcionamiento que han probado la solidez institucional del ente creado, se puede afirmar que la concepción y organización iniciales de la SAT la dotaron de la suficiente flexibilidad organizacional para modernizar sobre la marcha, al igual que toda entidad que requiere adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno, sus formas de operación sin perder de vista los propósitos centrales de su creación.

*Caso práctico*

*Tema 1.1*

## **LOS MODELOS DE FUSIÓN, SU COMPATIBILIDAD Y VIABILIDAD CON LA FUNCIÓN TRIBUTARIA**

**Nahil Hirsh**

Superintendente Nacional de Administración Tributaria  
(Perú)

*SUMARIO: Resumen.- 1. Introducción.- 2. La experiencia internacional.- 3. El proceso de fusión en el Perú.- 3.1 Antecedentes de la fusión.- 3.2 Principales acciones.- 3.3 Dificultades enfrentadas para la consolidación del proceso.- 4. Fortalezas y debilidades.- 4.1 Fortalezas y oportunidades.- 4.2 Debilidades y amenazas.-5. Conclusiones*

### **RESUMEN**

Los procesos de fusiones entre las administraciones de tributos internos con las de tributos aduaneros se han incrementado en los últimos años; sin embargo, los modelos de fusión implementados suelen variar según diversos factores propios a cada país. Entre los principales determinantes de esta fusión se encuentran: la promoción de la estabilidad normativa y la sanción de normas mediante una cooperación más directa, informaciones compartidas que pueden aumentar la lucha contra el incumplimiento tributario y el contrabando, la reducción de costos por economía de escala, y el aumento de la eficiencia de las organizaciones involucradas por el acceso a un conjunto de recursos potenciados por la integración.

Los procesos de fusiones de varios países han conseguido resultados positivos que podríamos resumir en los siguientes aspectos: órganos de apoyo comunes, planificación estratégica centralizada y aspectos operativos descentralizados territorialmente, base de datos única y potente para aprovechamiento común de información, integración de procesos de recaudación, cobranza, fiscalización y apoyo, y procesos de capacitación comunes para vencer resistencias culturales en la organización.

En el caso del Perú, la fusión entre ADUANAS y SUNAT fue una de las de mayor trascendencia para este país, no solo por el número de trabajadores involucrados, sino también por la importante función de recaudación que éstas cumplen. Ambas organizaciones contaban con autonomía política, económica y de gestión, lo cual contribuía al cumplimiento de sus objetivos institucionales. La decisión de fusionar ambas instituciones se dio en un contexto en el cual el Estado peruano inicia un proceso de modernización de la gestión pública, que buscaba optimizar las funciones del sector público, sin duplicar esfuerzos y recursos.

Este proceso de fusión en el Perú se orientó a mejorar la eficiencia de los sistemas y procesos tributario y aduanero, reducir costos, mejorando la gestión de los mismos, y mejorar e incrementar los servicios al contribuyente y al operador de comercio exterior. De esta manera, las acciones realizadas por la SUNAT buscaron integrar la infraestructura tecnológica, estandarizar procedimientos administrativos, simplificar los procesos en la administración del personal, integrar las áreas de negocio, entre otros aspectos.

Durante la implementación del proceso de fusión se han presentado no pocas dificultades, como el conocimiento especializado de los profesionales de cada negocio, la dispersión geográfica del personal en el ámbito nacional, la resistencia al cambio, las diferencias en culturas organizacionales. Una evaluación general de dicha fusión presenta una serie de fortalezas como el ahorro de costos al Estado y economías de escala, la integración de la infraestructura de ambos negocios, la ampliación del presupuesto para financiar proyectos aduaneros, la reducción de los costos de cumplimiento en ambos negocios, la detección de modalidades de evasión, entre otras; aunque también presenta debilidades como la ausencia de una verdadera integración de los procesos operativos, la débil integración de los sistemas y plataformas informáticos, la carencia de normas y procedimientos unificados, entre otras.

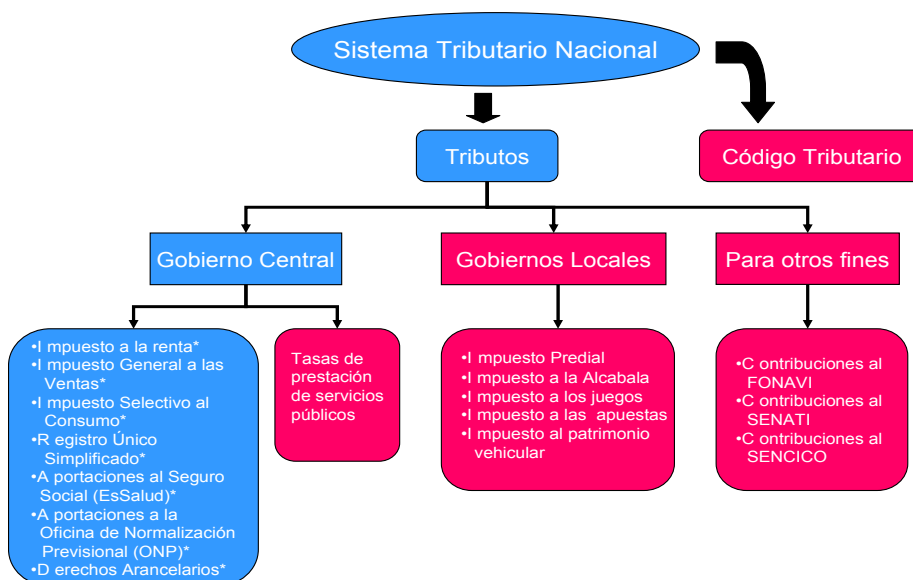
La fusión que la SUNAT comenzó en el 2002 debe ser entendida como un proceso, y como tal presenta ventajas y logros, pero también desventajas y demoras como se ha señalado líneas arriba. Sin embargo, un análisis objetivo del mismo nos arroja un balance más bien positivo, cuya consolidación dependerá de las decisiones y acciones que se adopten en el corto y mediano plazo a fin de enfrentar los desafíos que el proceso representa.

### **1. INTRODUCCIÓN**

Dentro de las estrategias que desde hace algunos años han estado adoptando las administraciones tributarias, la fusión con otras organizaciones del Estado que comparten objetivos similares o complementarios ha sido una de las más importantes, no sólo para buscar mayor eficiencia en el uso del presupuesto público, sino también como mecanismo que contribuya a hacerlas más eficaces en el cumplimiento de sus funciones, aprovechando las diversas fortalezas que cada organización puede aportar: recursos humanos, tecnología, logística, experiencia operativa, entre otras.

En los últimos años, el Gobierno del Perú ha realizado múltiples fusiones de organismos públicos, aunque una de las de mayor envergadura ha sido la ejecutada, desde julio de 2002, entre la institución que recaudaba exclusivamente los tributos internos (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT) y aquella encargada de la recaudación aduanera y facilitación del comercio exterior (Aduanas).

Como se puede apreciar en el gráfico del sistema tributario del Perú, en la actualidad la SUNAT se encarga de administrar y recaudar prácticamente todos los tributos que corresponden al gobierno central: Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, Régimen Único Simplificado, aportaciones sociales al ESSALUD y a la ONP, así como los derechos arancelarios. Hasta antes de 1999, las aportaciones al ESSALUD y a la ONP eran recaudadas por estas mismas instituciones, en tanto que los derechos arancelarios fueron administrados por Aduanas hasta mediados del 2002.



\* Tributos administrados por SUNAT  
Fuente: Página Web SUNAT  
Elaboración propia

Atendiendo el pedido formulado por los organizadores de la presente Conferencia Técnica del CIAT, esta ponencia se ocupará principalmente de los antecedentes del proceso de fusión de la SUNAT y de los avances logrados hasta el presente. Para tal efecto, comenzamos reseñando los aspectos más importantes que la experiencia internacional registra en este campo; continuamos con la sistematización del proceso de fusión en el Perú; luego, subrayamos sus principales fortalezas y debilidades; finalmente, presentamos algunas conclusiones.

## 2. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL<sup>1</sup>

Cuando dos organizaciones públicas presentan un alto grado de identificación, pueden muy bien establecer lazos de cooperación; sin embargo, este vínculo puede ser frágil al no haber subordinación jerárquica ni poder de coacción. En este contexto, la importancia de la fusión radica en que permite pasar de una simple cooperación entre dos entidades públicas, a la agrupación de estas organizaciones bajo la dirección de una misma entidad con objetivos específicos.

Existen varios modelos de fusión de las funciones de Tributos Internos y de Aduanas, los cuales pueden variar de acuerdo a la estructura administrativa de los gobiernos (estados unitarios o federales), el régimen legal del país, el modelo económico predominante, los aspectos culturales, entre otros factores. Así, se puede crear una nueva organización como producto de dicha fusión, o permitir que una de ellas absorba las funciones de la otra.

Asimismo, los modelos de fusión suelen variar según el grado de integración de las entidades involucradas, pudiendo abarcar desde una máxima separación, que supone mantener casi inalteradas las funciones de los organismos existentes, quedando un solo administrador a cargo de fijar las pautas estratégicas y realizar el control de la legalidad de sus actos; hasta una mayor integración de procesos que propicia la integración de estrategias, programas, normas y funciones. Una integración intermedia implica establecer dos niveles de integración: uno con un solo administrador donde se establecen estrategias, planes y programas, y se realizan las operaciones y servicios comunes; y otro nivel, donde se realiza la gestión tributaria y aduanera de manera descentralizada.

Los determinantes de la fusión entre las administración de Tributos Internos y de Aduanas son, por lo general, la promoción de la estabilidad normativa y la sanción de normas mediante una cooperación más directa. Además, las aduanas y las administraciones de tributos internos suelen tener muchos contribuyentes en común, por lo que las informaciones compartidas –como resultado de la fusión– pueden aumentar la lucha contra el incumplimiento tributario y el contrabando, así como reducir el costo de cumplimiento.

Debe mencionarse también que como consecuencia de la integración de los procesos de apoyo, se obtienen beneficios relacionados con la administración centralizada de los recursos del organismo, la eficiencia en su uso y la reducción de costos por economía de escala. Además, la integración de este tipo de procesos logra una mayor racionalización en la administración de los recursos y una mayor uniformidad en la interacción con

---

<sup>1</sup> Este acápite toma en cuenta las interesantes reflexiones de Roselló (2007) y Rachid (2007).

los administrados. Asimismo, las áreas que tienen bajo su responsabilidad la gestión operativa pueden aumentar su eficiencia, ya que acceden a un conjunto de recursos potenciados por la integración.

La experiencia internacional nos ofrece varios casos de fusión de las administraciones de Aduanas y de Tributos Internos, algunos de los cuales resumimos a continuación. En el caso del Reino Unido, la fusión se llevó a cabo en el 2005, mediante la creación de una nueva organización que se planteó varios objetivos:

- Mejorar la prestación de servicios al contribuyente y reducir el costo del cumplimiento mediante una política uniforme.
- Generar mayor eficacia por el alineamiento de estrategias, igual tratamiento de la información, auditorías integradas y asignación más flexible de recursos.
- Propiciar una mayor equidad por la corrección en el pago de impuestos.
- Obtener mayor eficiencia por las economías de escala.

En el caso de **Brasil**, una sola organización se encarga de la recaudación aduanera y de los tributos internos desde 1968, la Secretaría da Receita Federal, la cual se creó debido a la necesidad de modernizar la recaudación y fiscalización, promover una mayor integración entre el Fisco y los contribuyentes (facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias) y acceder a informaciones personales privadas de cada ciudadano, de modo que -según Rachid (2007)- existe una perfecta sintonía en dicha organización, lo que ha generado varios beneficios: sistemas de información integrados, flexibilidad para asignar recursos humanos, mejor programación y seguimiento de los ingresos del Tesoro, integración de recursos para luchar contra la evasión, entre otros.

En el caso de **Argentina**, en 1997 se creó la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) como resultado de la fusión entre la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración Nacional de Aduanas que pasó a llamarse Dirección General de Aduanas (DGA). Bajo este modelo de fusión, la gestión de los impuestos internos quedó a cargo de la DGI, y el control del comercio exterior a cargo de la DGA; es decir, cada una de estas instituciones retuvo sus funciones específicas y sus recursos operativos; en tanto que los procesos horizontales comunes a toda la organización<sup>2</sup> quedaron a cargo de la AFIP.

---

<sup>2</sup> *Áreas que elaboran planes y establecen programas, junto con las unidades de informática, auditoría interna, planificación, asuntos legales y administración de los recursos humanos, financieros y materiales.*

En el caso de **Canadá**, la administración tributaria experimentó un proceso de fusión de tributos internos y aduanas en 1992, creándose la Canada Revenue Agency; sin embargo, en el 2003, ambos negocios fueron separados nuevamente no por razones de administración tributaria, sino de seguridad interna vinculadas a las funciones que cumplen las aduanas. En este contexto se creó la Canada Borders Service Agency.

#### **FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS INTERNOS I ADUANAS**

<b>País</b>	<b>Organismo</b>	<b>Año</b>
Brasil	Secretaría da Receita Federal	1968
España	Agencia Estatal de Administración Tributaria	1990
Dinamarca	SKAT	1990
Canadá	Canada Revenue Agency	1992*
Colombia	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	1993
Venezuela	Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria	1994
México	Servicio de Administración Tributaria	1995
Argentina	Administración Federal de Ingresos Públicos	1997
Austria	Federal Ministry of Finance	2003
Irlanda	Office of the Revenue Commissioners	2004
Reino Unido	Her Majesty's Revenue and Customs	2005

\* En el 2003 ambos negocios fueron separados nuevamente

Fuente: Páginas Web de las administraciones tributarias

Elaboración propia

Sobre la base de las experiencias de fusión de países como Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela, España, México, Guatemala, Holanda y Canadá, podemos identificar los siguientes resultados positivos comunes, entre otros:

- Órganos de apoyo comunes para favorecer la coordinación y conseguir economías de escala.
- Planificación estratégica centralizada y aspectos operativos descentralizados territorialmente.
- Base de datos única y potente para aprovechamiento común de información.
- Integración de procesos de recaudación, cobranza, fiscalización y apoyo.
- Procesos de capacitación comunes para vencer resistencias culturales en la organización.



### **3. EL PROCESO DE FUSIÓN EN EL PERÚ**

#### **3.1. Antecedentes de la fusión**

Desde el 2002 a la fecha, el Gobierno ha impulsado y ejecutado 37 fusiones de organismos públicos; sin embargo, una de las de mayor trascendencia -por el número de personas involucradas y las funciones que desempeñan- ha sido la realizada entre la institución que recaudaba los tributos internos (SUNAT) y aquella encargada de la recaudación aduanera y facilitación del comercio exterior (Aduanas). En julio de 2002, mediante el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, el Gobierno dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas –ADUANAS– y la SUNAT, actuando esta última en calidad de entidad incorporante. En este contexto, la SUNAT recibió el encargo de iniciar sus operaciones como una nueva entidad fusionada a partir del 1 de enero del 2003.

Antes de la fusión, el desarrollo institucional alcanzado por la SUNAT le permitía liderar los temas de recaudación y servicios al contribuyente, además de contar con una envidiable infraestructura física y tecnológica en prácticamente todo el territorio nacional. Aduanas, por su parte, había alcanzado niveles internacionales de calidad en el desarrollo de los procesos orientados a facilitar el comercio exterior y era ejemplo en el Perú y América Latina en la aplicación del Gobierno Electrónico.

En ese entonces, se identificó como una fortaleza común en ambas instituciones la gran capacidad de interrelación, conocimientos técnicos adecuados y principios éticos que facilitaban la posibilidad de adoptar una política unificada en la lucha contra la evasión y el contrabando. Asimismo, ambas instituciones contaban, al iniciarse la fusión, con autonomía política, económica y de gestión, lo cual contribuía al cumplimiento de sus objetivos institucionales.

No obstante, Aduanas presentaba problemas con el sostenimiento de sus ingresos, lo cual terminaba minando sus niveles de operatividad. Sus ingresos disminuían permanentemente debido a la constante reducción de los derechos arancelarios, tendencia que habría de acentuarse en un contexto en el cual la política económica del Perú promovía la liberalización de sus mercados internos y su completa integración al mundo globalizado. Por el lado de los gastos, el rubro “gastos de personal” llegó a representar el 90% de su presupuesto, lo que sumado a la reducción de ingresos, condujo a una restricción en los gastos en bienes y suministros.

En este contexto, varios factores influyeron en la decisión gubernamental de fusionar las administraciones de Tributos Internos y de Aduanas. Entre los más significativos podemos mencionar los siguientes:

- El **proceso de modernización en que se encontraba el Estado peruano**, según el cual la nueva gestión pública se debía orientar al servicio del ciudadano, a la mejora de los servicios prestados, al aumento de la productividad de los recursos del Estado, evitando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades.
- La **afinidad sustancial** entre las funciones, atribuciones y estructura organizacional de Aduanas y la SUNAT, lo cual hacía factible su gestión y administración como una sola institución integrada.
- **Búsqueda de economías de escala y un uso más eficiente de recursos** humanos, financieros, tecnológicos, y de conocimiento operativo y administrativo.
- La **ampliación de la base tributaria**, a través de una sola autoridad tributaria que fortalezca las acciones conjuntas de fiscalización, lucha contra la evasión, así como la prevención y represión del contrabando;
- Mejorar la **gestión de Aduanas**.

La decisión de fusionar la SUNAT y Aduanas tomó muy en cuenta la experiencia internacional en este campo, particularmente las tendencias predominantes en países desarrollados y emergentes. Ello nos ha permitido aplicar las mejores prácticas internacionales, facilitando así el proceso de integración. Sin embargo, no está demás precisar que el proceso de fusión liderado por la SUNAT, a diferencia de otras experiencias similares, no contó con el apoyo financiero y técnico de los organismos internacionales.

### **3.2. Principales Acciones**

El proceso de fusión entre las Administraciones de Tributos Internos y de Aduanas ha implicado la implementación de una serie de acciones, las cuales podemos resumir de la siguiente manera.

#### **Planeamiento de la fusión**

Se formó una Comisión de Alto Nivel conformada por directivos de ambas instituciones con el objetivo de planificar y dirigir el proceso de fusión. Esta comisión elaboró un diagnóstico del estado de situación en que se encontraban ambas entidades antes de la fusión, e identificó las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) de la nueva SUNAT.

Al comenzar el proceso de fusión, el Plan Estratégico<sup>3</sup> de la nueva SUNAT estuvo liderado por su Superintendente Nacional, la Dra. Beatriz Merino Lucero en ese entonces. La implementación de dicho Plan correspondió al trabajo conjunto entre el Comité de la Alta Dirección, los Intendentes Nacionales y Regionales, los Intendentes de Aduanas y equipos multidisciplinarios de las distintas áreas involucradas.

El proceso de fusión adoptó un esquema sinérgico; es decir, buscó incorporar las fortalezas y mejores prácticas de Aduanas a la experiencia y buenas prácticas de la SUNAT. En tal sentido, se persiguieron tres objetivos principales, entre otros:

- a) Mejorar la eficiencia de los sistemas y procesos tributario y aduanero.
- b) Reducir costos, mejorando la gestión de los mismos.
- c) Mejorar e incrementar los servicios al contribuyente y al operador de comercio exterior.

Recogiendo la experiencia internacional, durante la planificación de la fusión se tomó la decisión de comenzar el proceso con un primera etapa en la cual se consolidarían órganos de apoyo comunes (RRHH, financieros, logísticos, informáticos, capacitación y asuntos jurídicos); para luego avanzar hacia una segunda etapa, durante la cual deberían integrarse los procesos operativos de recaudación, cobranza y fiscalización.

Otro de los aspectos fundamentales que se tomaron en cuenta durante este período inicial de planificación de la fusión tiene que ver con la importancia que se asignó al involucramiento del personal de ambas instituciones en este proceso, buscando que éste interiorice los beneficios esperados. Asimismo, se priorizó una justa valoración de las diferentes culturas organizacionales de las instituciones a integrar. Ambos aspectos constituían un factor determinante para la aceptación del proceso de reestructuración interna que tuvo que aplicarse en la fase inicial de la fusión.

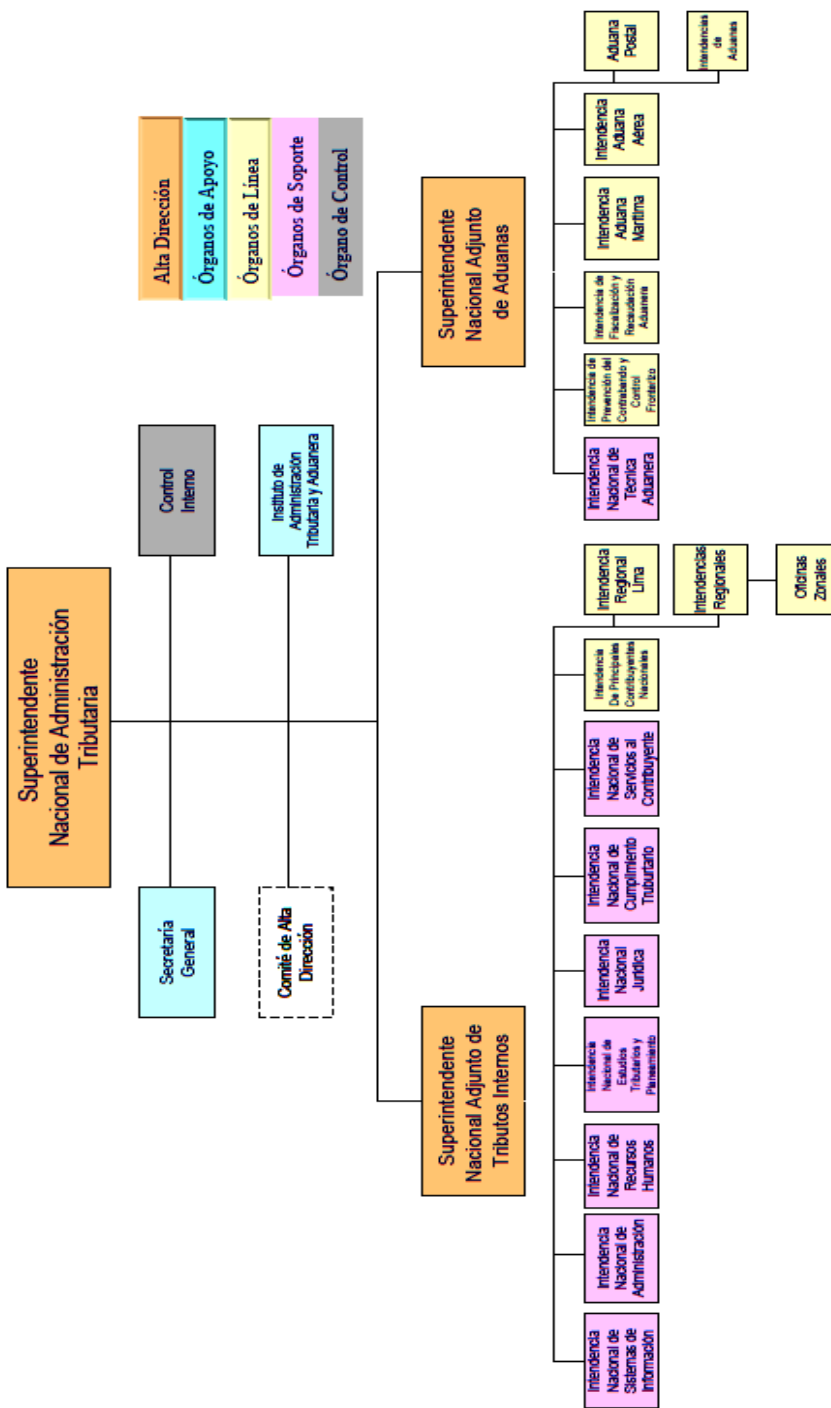
### **Cambio de la estructura organizacional**

La estrategia de fusión requirió de una nueva estructura organizacional de la SUNAT, la misma que se aprobó en octubre de 2002 y entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2003.

---

<sup>3</sup> *Herramienta organizacional que permite dirigir el enfoque de la institución hacia los objetivos estratégicos, así como la conversión de las políticas en acciones y metas concretas.*

**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**



En esta nueva estructura organizacional, que en lo sustancial se mantiene hasta la actualidad, se aprecia la integración de las funciones de las áreas de apoyo, como son: recursos humanos, financiera, logística, informática, capacitación y asuntos jurídicos. Sin embargo, las funciones de las unidades operativas de Tributos Internos y de Aduanas aún no se han integrado en términos de estructura organizacional, aunque en la práctica se hayan venido realizando trabajos coordinados; cada una de estas unidades sigue reportando a su respectivo Superintendente Nacional Adjunto.

Al igual que las instituciones que la conformaron, la entidad fusionada posee autonomía política, económica y de gestión, pero siempre regulada dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

### **Cambio Tecnológico**

En el campo tecnológico, se han llevado a cabo las siguientes principales acciones:

#### **Sistemas de procesos de negocio**

- Integración del portal institucional: [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)
- Implementación del Sistema de Denuncias, tributarias o aduaneras, en el portal de la SUNAT.
- Adecuación del sistema de acreditaciones, que incorpora los ingresos por conceptos de comercio exterior al proceso de conciliación de los tributos internos.
- Utilización de la información de las áreas de Tributos Internos para definir el Directorio de Importadores Frecuentes, cuyo principal beneficio es que el control por valoración se posterga para un control posterior.
- Integración de sistemas de información y telefonía en tiempo real para un mejor servicio a los contribuyentes y usuarios del comercio exterior: Call Center.
- Integración de los sistemas de la SUNAT con los sistemas de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), usando tecnología Web 2.0.
- Integración con el Sistema Integrado de servicios virtuales versión 2.0, donde participan SUNAT, RENIEC, SUNARP, ONGEI<sup>4</sup> y Colegios de Contadores, con el uso de tecnología de Web Services.
- Sistema de devoluciones en línea por Internet.

#### **Sistemas de procesos de apoyo**

- Implantación del Sistema de Gestión Documentaria –SIGED, como el único aplicativo de gestión de documentos internos electrónicos, en reemplazo del Formulario Electrónico de Documentos -FEDI Aduanero.

---

<sup>4</sup> *RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. SUNARP: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. ONGEI: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.*

- Implementación del sistema de recursos humanos, logístico, financiero, contable y presupuesto de Tributos Internos como sistema único para la institución fusionada.
- Estandarización de metodologías de desarrollo de sistemas, logrando una única metodología para el análisis, diseño y desarrollo de sistemas.

### **Integración de Infraestructura Tecnológica**

- Estandarización del equipamiento informático en ambos negocios: computadoras, notebook, videoconferencia, impresoras, etc.
- Centralización de la base de datos de las aduanas Marítima y Aérea en un solo Centro de Cómputo (ubicado en el distrito de Miraflores, en la capital del país).
- Implementación de la Extranet Aduanera.
- Integración del servicio de telefonía.
- Integración en las sedes de Lima: Se incorporó la sede de Aduanas ubicada en Chucuito (Provincia Constitucional del Callao) a la existente telefonía de voz sobre IP que interconecta las sedes ubicadas en Wilson (centro de Lima), San Isidro y Miraflores.
- Implementación del servicio de conectividad con tecnología satelital a los puestos de control de Aduanas y de Tributos Internos.
- Asimismo, la Alta Dirección de la SUNAT decidió continuar con el Sistema de Gestión de la Calidad en el servicio aduanero, por lo que se creó el Comité Directivo de Calidad y la Secretaría Técnica de la Calidad para dirigir, supervisar, evaluar y desarrollar el proceso de migración e implantación del Sistema de Gestión de la Calidad a la Norma ISO 9001 versión 2000.

### **Infraestructura y Adquisiciones**

Luego de evaluarse, en el ámbito nacional, las necesidades de infraestructura, mantenimiento y equipos, se adquirieron unidades vehiculares destinadas al negocio aduanero. De otro lado, se han estandarizado algunos procedimientos administrativos mediante la modificación del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, del Proceso de Selección y del Procedimiento de Compras Electrónicas.

### **Recursos Humanos y capacitación**

En el marco del proceso de fusión, se creó una Intendencia de Recursos Humanos, la cual se ha encargado de conducir los sistemas de administración de personal, selección, evaluación, bienestar y desarrollo integral del trabajador, de modo que se puedan simplificar los procesos y evitar su duplicidad. Por ejemplo, esta Intendencia implementó talleres sobre Trabajo en Equipo y Liderazgo, los cuales reunieron a personal de ambos negocios.

En cuanto a la capacitación, el Instituto de Administración Tributaria (IAT), órgano académico de la antigua SUNAT, se convirtió en Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA), y pasó a encargarse de formar, capacitar y especializar de manera conjunta al personal de ambos negocios; desarrollar y brindar cursos de capacitación en materia tributaria y aduanera dirigidos al público en general; y realizar trabajos de investigación en materia tributaria y aduanera.

### **Procesos Operativos**

Si bien los avances en la integración de las áreas operativas han sido lentos, en la práctica se han venido implementando acciones conjuntas. Así, existe un evidente avance en los siguientes aspectos:

- La unificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), que integra en un solo documento los procedimientos de las oficinas de Aduanas y de Tributos Internos.
- La ejecución de acciones conjuntas entre la Intendencia de Prevención del Contrabando y Control Fronterizo, las Intendencias de Aduanas y las Intendencias Regionales de Tributos Internos, con la finalidad de fortalecer y potenciar los controles en el tráfico de mercancías, medios de transportes y personas.
- La automatización y gestión del sistema de asignación de riesgos para las declaraciones de Aduanas, que incorpora información de Tributos Internos y límites referenciales a partir de los cuales deben asignarse las declaraciones de aduanas a canal rojo (reconocimiento físico).

Respecto al tema de la fiscalización, después de una etapa piloto de investigación y ejecución de acciones de fiscalización conjunta entre Tributos Internos y Aduanas, realizada por un grupo multifuncional de profesionales de ambos negocios, el 19 de mayo de 2004 se decidió crear el Equipo Operativo de Fiscalización Coordinada; sin embargo, en el 2008 concluyeron sus operaciones.

Respecto a la cobranza, han habido intentos de trabajo integrado en algunas dependencias; por ejemplo, en el último trimestre del 2006, se realizó una prueba piloto de fusión del proceso operativo de cobranza coactiva en las dependencias de Cusco y Salaverry, lo cual permitió obtener información sobre la forma de trabajo de los equipos de cobranza de Aduanas y Tributos Internos. Asimismo, se aprobó el Reglamento Unificado de Cobranza Coactiva, aplicable para la recuperación de la deuda tributaria de tributos internos y aduaneros.

### 3.3. Dificultades Enfrentadas para la Consolidación del Proceso

El proceso de fusión fue presentando algunas dificultades que tuvimos que abordar de manera técnica y creativa. Una de ellas fue el conocimiento especializado que caracteriza a los profesionales de cada negocio, aspecto que se ha ido enfrentando mediante la capacitación cruzada a cargo del IATA; es decir, el personal de Aduanas fue capacitado en temas de Tributos Internos, y viceversa.

Vinculado al tema precedente, dada la geografía tan diversificada del Perú, otra dificultad fue la dispersión del personal de ambos negocios en el ámbito nacional, lo cual se ha enfrentado mediante Cursos en Modalidad a Distancia (sistema e-learning).

Otra dificultad ha consistido en la resistencia al cambio, la cual se enfrentó inicialmente mediante Jornadas de Integración, actividades deportivas conjuntas, entre otras acciones. Las dificultades en términos de culturas organizacionales diferentes se hicieron evidentes, por ejemplo, en el hecho que mientras los profesionales de Aduanas privilegiaban el servicio a los usuarios del comercio exterior y la facilitación del mismo, Tributos Internos acentuaba sus acciones e interés profesional en el control y fiscalización de los contribuyentes. La solución a esta aparente contradicción viene consistiendo en el uso intensivo de la tecnología y la educación cruzada de nuestros profesionales, aspectos que nos están permitiendo, de manera paulatina, combinar de manera eficaz las labores de control y servicio en ambos negocios.

## 4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

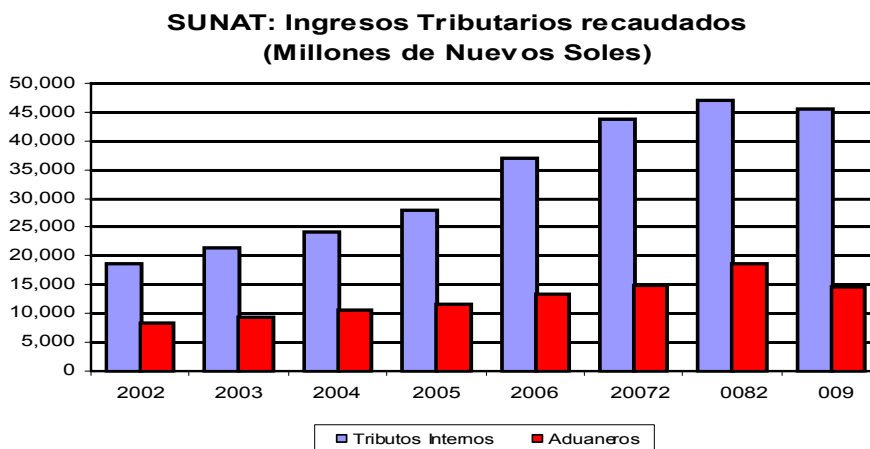
Una evaluación objetiva, pero serena, de lo hasta ahora logrado en el proceso de fusión de la SUNAT, debe incorporar lo que de manera preliminar podemos calificar como fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del actual proceso. A continuación abordaremos brevemente estos aspectos.

### 4.1. Fortalezas y Oportunidades

- La fusión ha permitido el **ahorro de costos al Estado y economías de escala**, particularmente porque se han integrado áreas de apoyo y se ha mejorado la gestión de los gastos en remuneraciones y adquisiciones.
- Se ha avanzado en la **integración de la infraestructura** de ambos negocios, mejorando las condiciones físicas de manera estandarizada, alcanzando una mayor cobertura de almacenamiento.



- Se ha ampliado el **presupuesto para financiar proyectos aduaneros**, lo cual se ha visto facilitado porque la recaudación tanto de Aduanas como de Tributos Internos ha aumentado en los últimos años, sin contar el 2009, año que recoge el impacto negativo de la crisis financiera internacional.



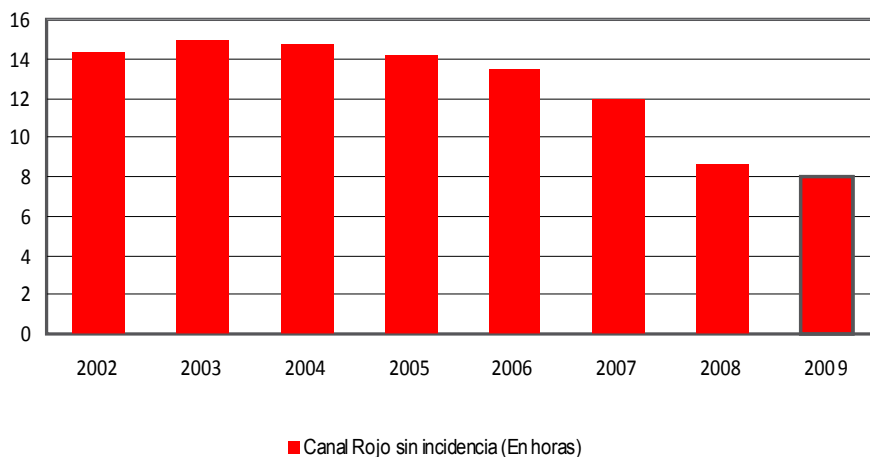
**Fuente:** SUNAT

Elaboración propia

- La **capacitación** conjunta del personal se ha venido incrementando sostenidamente, permitiendo un mejor conocimiento recíproco de ambos negocios y una disminución de la brecha entre las culturas organizacionales de ambos negocios, lo que ha propiciado un mejor ambiente laboral y clima organizacional, en beneficio de los objetivos de la institución fusionada.
- El proceso de fusión ha permitido **reducir los costos de cumplimiento** para los contribuyentes y usuarios de comercio exterior, a través de la simplificación de trámites y procedimientos, y el uso de tecnología orientada al servicio de los exportadores e importadores. Esto se puede observar, por ejemplo, en la disminución del tiempo de despacho sin incidencia en canal rojo desde el 2003<sup>5</sup>, lo que permite reducir costos de almacenaje para el importador.

5 Año en el que la SUNAT recibe el encargo de iniciar sus operaciones como una nueva entidad fusionada.

### SUNAT: Tiempos de duración del servicio de despacho de importación

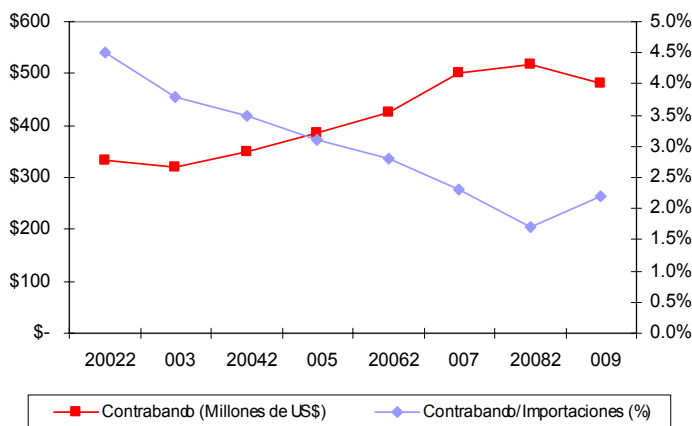


Fuente: SUNAT-Memoria Anual 2006 y 2009

Elaboración propia

- La fusión ha permitido el desarrollo e incremento de **acciones de fiscalización conjunta** a nivel de auditoría y de control de la tenencia, propiedad o posesión y traslado de bienes que tienen por origen el contrabando, subconteo, subvaluación y evasión tributaria.
- La **innovación tecnológica**, utilizando tanto información de Aduanas como de Tributos Internos, ha permitido que la capacidad de evaluación, investigación, análisis y selección sea superior a la de cualquiera de los otros métodos de selección. Así, la SUNAT fue la primera administración tributaria y aduanera en Latinoamérica en emplear redes neuronales en la lucha contra la subvaluación y el contrabando en las operaciones de comercio exterior.
- Se han detectado **modalidades de evasión** que afectan a ambos negocios, como por ejemplo importadores que subvalúan sus mercancías importadas y posteriormente omiten registrar las ventas de dichos productos en el mercado nacional, ya sea subvaluando los precios de venta u omitiendo su registro.
- Desde el 2002, **el contrabando** respecto a las importaciones ha ido disminuyendo de manera sostenida, con excepción del 2009, año atípico debido a que la crisis internacional provocó una contracción de 26% en las importaciones del país.

### SUNAT: Contrabando en el Perú



Fuente: SUNAT  
Elaboración propia

- La fusión es una **oportunidad para fortalecer la operatividad aduanera con la participación del personal de Tributos Internos, y viceversa**, como en los controles concurrentes en puertos, aeropuertos y fronteras, la valorización aduanera, la clasificación arancelaria, procesos propios del comercio exterior.

Actualmente, cuando los exportadores solicitan restitución de derechos arancelarios, mecanismo conocido como “Drawback”, se cuenta con un aplicativo para embargar las devoluciones por dicho concepto en caso el solicitante tenga deudas exigibles con Tributos Internos. De verificarse una deuda exigible, al ejecutor coactivo de Tributos Internos le llega una alerta, se traba el embargo y se registra en la Intranet de la institución.

#### 4.2. Debilidades y Amenazas

- **Lentitud en la integración de procesos de negocios comunes** como el de auditoría, recaudación, cobranza coactiva, operativos masivos, asistencia y orientación al contribuyente.

En las áreas de cobranza, tanto Tributos Internos como Aduanas trabajan sus directorios de contribuyentes de manera separada, sin tener en cuenta si éstos tienen deuda con ambos negocios. En Tributos Internos, la cobranza obedece al criterio del domicilio fiscal, basado en los directorios aprobados, de forma que un deudor sólo puede mantener deuda en la

dependencia territorial a la que pertenece según el Registro Único de Contribuyentes (RUC). Mientras que en Aduanas, de acuerdo a lo señalado en la Ley General de Aduanas y su Reglamento, la cobranza se inicia en la Intendencia donde se origina la deuda; es decir, donde la persona natural o jurídica ha realizado el hecho imponible. De esta forma, es posible que un mismo deudor mantenga deuda en distintas intendencias de Aduanas, según el lugar en el que haya realizado el régimen, operación o trámite aduanero.

En cuanto a las labores de fiscalización, a pesar de los avances realizados a la fecha en acciones coordinadas a nivel de auditoría, la fiscalización en Tributos Internos y Aduanas sigue procesos independientes. Aún no se ha avanzado lo suficiente en el aprovechamiento de las fortalezas de los procesos de fiscalización de ambos negocios a fin de complementar esfuerzos en la lucha contra la evasión y el fraude tributario y aduanero.

Sin embargo, cabe mencionar que como parte de los objetivos de la SUNAT de mejorar sus servicios, se acaba de culminar con la actualización de la primera versión del “mapa de macroprocesos” de la SUNAT, punto de partida al cual le seguirá el análisis de la integración de algunos procesos principales tales como la programación de casos por fiscalizar, la recaudación, la cobranza y la fiscalización entre otros.

- **No existe una integración física de las Intendencias al interior del país.** Ello impide optimizar la asignación de recursos por parte de la Administración Tributaria, pues existen Intendencias de Aduanas e Intendencias Regionales y Oficinas Zonales de Tributos Internos en un mismo departamento.

Si bien existen a la fecha, proyectos de construcción de locales ya aprobados, bajo la figura de sedes únicas que integran ambos negocios en algunas regiones del país<sup>6</sup>, queda pendiente la aprobación de una política más explícita e integral. Sobre el particular, cabe mencionar el proyecto de construcción de la nueva sede central de la SUNAT en Lima, la misma que integrará, en un solo recinto, a las áreas normativas tanto del negocio de tributos internos como aduaneros, lo que facilitará la planeación conjunta de la acciones de control y cobranza de ambos negocios.

- **Débil integración de los sistemas y plataformas informáticos**, que no ayuda a la consolidación en la integración de los procesos.

---

<sup>6</sup> Nos referimos a los proyectos que albergarán a la Intendencia Regional de Loreto con la Intendencia de Aduanas de Iquitos; a la Intendencia de Aduanas de Pucallpa con la Oficina Zonal de Ucayali y a la Intendencia de Aduanas de Tarapoto con la Oficina Zonal de San Martín.

Cabe comentar aquí que, en la actualidad, se encuentra en etapa de planeamiento, un ambicioso proyecto de la Administración Tributaria denominado “Sistema Integrado de Gestión de Deuda” el cual busca integrar los procesos de recaudación, determinación y seguimiento de la deuda, aplicación de sanciones, fraccionamientos y cobranza coactiva, de ambos negocios, lo que involucra no sólo la construcción de una única plataforma informática, sino la elaboración de procedimientos únicos, lo que permitirá optimizar el proceso, liberar recursos humanos a otra áreas y consolidar la fusión, pues se trata de un proceso neurálgico para la Administración Tributaria como lo es la recaudación y cobranza.

- Lento avance en la **integración de las dos culturas organizacionales**, una marcada por el tema de la facilitación del comercio exterior y la otra por el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- **Carencia de normas y procedimientos unificados** para el control de las obligaciones tributarias y aduaneras. El personal de las áreas operativas **no cuenta con atribuciones para hacer frente, simultáneamente, a la evasión tributaria y al contrabando.**
- Si bien existen **bases de datos unificadas con información de Tributos Internos y de Aduanas**, persiste cierta resistencia a compartir la información debido a temores sobre la seguridad de la misma y por procedimientos y permisos de acceso que no son flexibles. El hecho de que los funcionarios de Tributos Internos y de Aduanas no accedan directamente a determinadas bases de datos, necesarias para la investigación y fiscalización, limita las posibilidades de toma de decisiones en los diferentes procesos de la SUNAT.
- Al haberse prácticamente duplicado **el personal de la nueva SUNAT**, las decisiones del Gobierno sobre incremento de remuneraciones se ha visto postergada por varios años, lo cual influye en el clima organizacional de la entidad fusionada.
- **Constituye una amenaza la posibilidad de que se gestione a nivel político la separación de la entidad fusionada**, debido a que puede prevalecer la percepción de que la SUNAT, como ente de control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, puede restar celeridad en los procesos de facilitación del comercio exterior.

## 5. CONCLUSIONES

Si bien la decisión de avanzar hacia un nuevo modelo organizativo en el sector público, una fusión por ejemplo como es el caso de la SUNAT, es principalmente de carácter político antes que administrativo, sus consecuencias y la forma de llevarlo a cabo afectan principalmente este

último aspecto. En el caso del proceso de fusión que vive la SUNAT desde el 2002, su viabilidad de largo plazo va a depender de políticas fiscales y tributarias adecuadas, normas legales claras, pero también de la eficiencia y eficacia con la que sus funcionarios y colaboradores cumplan e implementen las funciones que les competen.

La fusión que la SUNAT comenzó en el 2002 debe ser entendida como un proceso, y como tal presenta ventajas y logros, pero también desventajas y demoras. Sin embargo, un análisis objetivo del mismo nos arroja un balance más bien positivo, cuya consolidación dependerá de las decisiones y acciones que se adopten en el corto y mediano plazo a fin de enfrentar los desafíos que el proceso representa.

- Entre estos **desafíos** se encuentran: **potenciar las acciones de fiscalización conjunta**, a efectos de aumentar el riesgo en los operadores de comercio exterior que defraudan rentas de aduana y evaden tributos internos; **integrar la información de Aduanas y de Tributos Internos**, como elemento base para aplicar procedimientos conjuntos a fin de garantizar un efectivo control de las obligaciones tributarias y aduaneras. Ello sin descuidar el seguir insistiendo en la **integración de las culturas organizacionales** que caracterizan a cada uno de los negocios fusionados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Calderón, Laura (2007): Integración de la Administración de Impuestos Internos, de Aduanas y de la Contribución Social, ponencia presentada en la 41ª Asamblea General del CIAT, 21-24 de mayo, Bridgetown, Barbados.
- CIAT (2008): Aspectos conceptuales de la Administración tributaria. Definición de una Administración Tributaria y su contexto de actuación; Lección 3 del Curso Especializado en Administración Tributaria-CEAT; Panamá, CIAT.
- Merino, Beatriz (2003): SUNAT y Aduanas. Una fusión que beneficia al país; Perú, Revista Análisis Tributario.
- Ospina, Pedro (1994): La integración y/o coordinación de las entidades a cargo de la administración de tributos nacionales internos, al comercio exterior y para la seguridad nacional, ponencia presentada en la 28ª Asamblea General del CIAT, 6-10 de junio, Quito, Ecuador.

- Rachid, Jorge (2007): Modelos de relación de la Administración Tributaria central con otras instituciones de recaudación, ponencia presentada en la 41ª Asamblea General del CIAT, 21-24 de mayo, Bridgetown, Barbados.
- Rosselló, Mario (2007): Integración de la Administración de Impuestos Internos, de Aduanas y de la Contribución Social, ponencia presentada en la 41ª Asamblea General del CIAT, 21-24 de mayo, Bridgetown, Barbados.
- SUNAT (2010a): Proceso de Fusión de Tributos Internos y Aduana. Desafíos para el futuro (Versión preliminar), documento interno no publicado; Perú, SUNAT.
- SUNAT (2010b): Memoria Anual 2009; Perú, SUNAT.
- SUNAT (2007): Memoria Anual 2006; Perú, SUNAT.
- SUNAT (2006): Recientes reformas en la Administración Tributaria y de Aduanas del Perú 2001- 2005; Perú, SUNAT.

*Caso práctico*

*Tema 1.2*

## **LA FUSIÓN DE LOS TRIBUTOS INTERNOS Y ADUANAS: LECCIONES APRENDIDAS Y POR APRENDER**

**Hernando Gallo**

Asesor del Director General  
Dirección de Impuestos y  
Aduanas Nacionales  
(Colombia)

*SUMARIO: Resumen ejecutivo.- 1. Antecedentes.- 2. Contexto político del proceso.- 3. Descripción del proceso.- 4. Razones que dieron origen a la fusión de la DIN y la DAN.- 5. Estado actual.- 6. Lecciones aprendidas.- 7. Lecciones por aprender.- 8. Conclusiones y recomendaciones*

### **RESUMEN EJECUTIVO**

El proceso de apertura e internacionalización de la economía colombiana, hizo indispensable que entidades como la Dirección de Impuestos Nacionales -DIN y la Dirección de Aduanas Nacionales - DAN, se pusieran a tono con los nuevos requerimientos de la política exterior impulsada desde el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), acelerada y profundizada por el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994).

Entre algunos de los factores que contribuyeron a la introducción de los ajustes institucionales, tenemos: Los ejemplos de algunos países como Argentina, Brasil y México en donde se fusionaron las administraciones de sus impuestos internos y externos, por considerarse que la misión de las entidades en esencia era la misma y que la única diferencia era el origen de sus ingresos.

Desde el año 1992, la DIAN ha soportado seis reformas organizacionales y han pasado por ella diez (10) Directores; sin embargo, las responsabilidades,



competencias y funciones no han variado sustancialmente; por el contrario, se le han asignado nuevas responsabilidades en el marco de su responsabilidad misional.

Las condiciones políticas se dieron de manera clara y decidida para lograr hacer realidad la fusión y cuyos resultados inmediatos generaron el traumatismo lógico del proceso, que derivó en la integración, en un único organismo, de tres ámbitos de responsabilidad complementarios pero a la vez complejos: tributos internos y aduanas, con las funciones de la Superintendencia de Cambios.

A lo largo de estos 18 años, la entidad no ha sido objeto de profundas transformaciones de sus competencias misionales, más bien se han dado ajustes a su organización interna, lo cual no ha afectado el logro de resultados a lo largo de este tiempo. Las experiencias vividas, son objeto del desarrollo de la ponencia y las conclusiones han de mostrar que se requiere repensar la DIAN con una mirada de contexto y concepto radicalmente diferentes para lograr cambios dramáticos y positivos del ente responsable de operacionalizar una parte importante de la política fiscal colombiana.

## **1. ANTECEDENTES**

En el año de 1993, por desarrollo de la Constitución Política de 1991, se inició una de las etapas de mayor controversia de la Administración Tributaria y Aduanera del país. En primer lugar antes de la fusión administrativa de la aduana e impuestos internos, se produjo una radical transformación de la normatividad aduanera, los supuestos que la inspiraron giran en torno a la apertura económica, a la disminución de los aranceles y a la simplificación de la administración aduanera. En opinión de algunos expertos se generó un proceso de tributarización de la Aduana al incorporarle figuras típicas de la administración de los impuestos internos, exitosas a la fecha y que brindaron un adecuado desarrollo organizacional y técnico a la DIN y permitieron un considerable incremento del recaudo.

Las dos entidades fusionadas se encontraban en diferentes estadios de desarrollo administrativo y a pesar de los esfuerzos realizados por sus directores los resultados fueron duramente cuestionados por el sector productivo, por el incremento del contrabando y la competencia desleal.

Los sectores productivos tenían conceptos encontrados y durante los años 1996 y 1997 insistentemente pidieron la separación total de la institución.

Los directores de la DIAN habían manifestado en repetidas oportunidades la inconveniencia de la separación total, porque a pesar de las críticas muchos avances consolidados o en proceso se frustrarían por el proceso de escisión.

Tal vez el mayor acierto de los últimos años, fue el de mantener unida a la DIAN, especializar sus funciones, y mediante un cuidadoso plan de lucha contra el contrabando, y de posicionamiento institucional, sacarla del ojo del huracán de las críticas gremiales y con la contribución de los sectores productivos.

Para evaluar los resultados del funcionamiento de la DIAN, es preciso conocer las razones que justificaron su creación así como las circunstancias en las cuales ha desarrollado su labor, entre ellas tenemos:

- La apertura e internacionalización de la economía colombiana (1990-1994), hizo necesaria la incorporación de un cambio legislativo y organizacional que se ajustara a las necesidades del comercio exterior.
- Como paso previo a la fusión de las Direcciones de Impuestos y Aduanas Nacionales y a la Superintendencia de Control y Cambios, se reestructuró la Dirección General de Aduanas, con el propósito de convertirla en una institución ágil que facilitara el flujo comercial, contemplando como objetivos principales: la simplificación de los trámites y el de los procedimientos de control, cambiando con ello el esquema aduanero.
- Por otra parte, el gobierno colombiano (1994-1998) si bien insistió en la necesidad de continuar y fortalecer la política de apertura, consideró que en desarrollo de este lineamiento debería corregirse primero las distorsiones del proceso y morigerar sus efectos menos deseados. Igualmente, planteó la necesidad de fortalecer la capacidad de control de la DIAN, pues se había hecho evidente que la aplicación del nuevo esquema aduanero, unido al consumo masivo de bienes importados y al lavado de dineros provenientes de actividades ilícitas, los había elevado.
- Las apremiantes necesidades de recursos fiscales, derivados de las reformas institucionales previstas en la Constitución Política de 1991 y del vertiginoso aumento de las transferencias de recursos hacia los entes territoriales, propiciaron la concentración de los recursos de la DIAN en el control y recaudo de los impuestos, antes que en las labores aduaneras.
- Bajo las anteriores circunstancias, la DIAN hizo un enorme esfuerzo por superar rápidamente las dificultades propias de la fusión y así mostró el comportamiento los principales indicadores que evidenciaron su cumplimiento como lo son el recaudo y su gestión fiscalizadora.

#### **a. Reforma Tributaria 1986**

La Administración tributaria sufre su mayor cambio estructural y organizacional a través de las facultades extraordinarias que le confieren las Leyes 75ª. de 1986 y 43 de 1987 al gobierno para reestructurar y organizar las normas tributarias, las cuales se recogen en el Decreto 624 del 30 de marzo de 1989 o Estatuto Tributario, así como en los Decretos que definen la estructura administrativa de la DIRECCION DE IMPUESTOS NACIONALES.

Las normas expedidas incluyen cambios profundos tanto en el aspecto sustancial y procedimental de los impuestos nacionales, así como en la modernización de su concepto de organización, cambiando sus funciones de recaudador de impuestos y tramitador de los actos administrativos de control jurídico, para entrar en un esquema dinámico como ejecutor de la acción tributaria, con facultades claras de determinación, discusión y cobro de los tributos.

Por otra parte, permitió la utilización de herramientas como: imposición de sanciones que se hacen más gravosas a medida que la Administración tributaria ejerce su acción fiscalizadora, donde el incumplimiento de obligaciones formales de los contribuyentes es sancionado como falta administrativa y no judicial; simplificación de procesos; eliminación de trámites dispendiosos que generaban desgaste administrativo y tropiezo en las transacciones comerciales de los particulares.

Toda esta modernización requirió un tiempo de evolución y consolidación que conllevaron profundas transformaciones en la conceptualización de los factores productivos, principalmente en el gerenciamiento de la Entidad, modernización tecnológica, de comunicaciones y de gestión del desarrollo humano.

En la gerencia del talento humano se hicieron transformaciones importantes al darse una renovación de personal, profesionalización del mismo, generación de un sistema de contratación con políticas claras y objetivos consecuentes, cursos-concursos, concursos abiertos, concursos cerrados, ascensos mediante concursos.

#### **b. Reforma de 1991**

En el aspecto puramente administrativo y de procedimiento, la Reforma de 1991 introdujo cambios sustanciales para el manejo de la Entidad; la estructura misma soportó un profundo cambio al pasar de una Dirección dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a ser una Unidad Administrativa Especial adscrita al mismo; con autonomía administrativa, presupuestal y con un régimen especial de contratación que facilitó la racionalización de la planta de personal y la creación de la Dirección de Apoyo Fiscal a donde pasaron la inmensa mayoría de los funcionarios trasladados de la antigua Dirección de Impuestos.

#### **c. La reforma aduanera de 1991**

Con base en las facultades dadas al ejecutivo por parte del Congreso de la República, en la Ley 49 de 1990, con el fin de modernizar y tecnificar la Administración Aduanera, el gobierno introdujo algunas normas entre las cuales se pueden destacar el Decreto 1644 de 1991, que estableció la estructura y determinó las funciones de la Dirección General de Aduanas del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Decreto 1750 de 1991 por medio del cual se ejercen facultades extraordinarias en materia penal aduanera, que reprimen en forma particular al contrabando, ya que de ser un hecho punible tipificado en el Estatuto Penal Aduanero se convierte a partir del 10. de noviembre de 1991 en una infracción administrativa.

#### **d. La Reforma Tributaria, Ley 6ª. de 1992**

Esta reforma tiene que ver con aspectos sustanciales relativos a los impuestos de renta y complementarios, ventas, timbre nacional y algunos aspectos relativos al procedimiento tributario.

En materia aduanera se transformó la Dirección General de Aduanas en Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la denominación de Dirección de Aduanas Nacionales.

Se eliminó el Fondo Rotatorio de Aduanas, se dictaron normas en materia de investigación aduanera y se estableció que las pruebas en las investigaciones de la Dirección de Aduanas pueden tener validez para la Dirección de Impuestos y viceversa.

## **2. CONTEXTO POLÍTICO DEL PROCESO**

Pocas entidades del Estado sufrieron con tanta profundidad los procesos de modernización como la Dirección de Impuestos y Aduanas. Por un lado, la entidad ya había recorrido un buen trecho en el camino hacia la modernización, lo que permitió asimilar con mucha más rapidez y eficiencia este fenómeno; de otro lado, el proceso de internacionalización de la economía hizo colocar en primer plano las instituciones que tenían que ver con el comercio internacional, incluyendo los complejos efectos que al interior de los ingresos tributarios tendría la reducción de aranceles; como paso importante en el proceso de consolidación de bloques económicos como el Pacto Andino y el G - 3. En ese marco, la administración tributaria debía reacomodarse, recuperar por la vía del aumento de los impuestos internos lo dejado de percibir como consecuencia de la reducción originada en los tributos del comercio exterior.

El modelo cerrado, proteccionista, centralista e intervencionista en Colombia, sirvió durante buena parte de su historia reciente. A la sombra de este se hicieron algunas transformaciones que permitieron ciertos avances en el desarrollo del país, sin embargo la nueva dinámica internacional evidenció muchas limitaciones del modelo para afrontar nuevas situaciones en el plano económico, político y social. En los últimos decenios la dirección del Estado ha asumido la modernización como un medio para competir en igualdad de condiciones con otros mercados del mundo y por esta vía lograr avances sustanciales en el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Sin embargo, la estructura técnica, financiera y de gestión de la economía evidenció el rezago para asumir la competencia en condiciones ventajosas para el capital nacional. A ello contribuyó el deterioro y obsolescencia de las condiciones técnicas y físicas de las vías de comunicación terrestre y ferroviaria: los puertos y el transporte aéreo ofrecían un aspecto similar de ineficiencia y altos costos. Estos hechos sumados a las condiciones monopolísticas de las empresas encargadas del transporte han contribuido a debilitar las condiciones de internacionalización de la Economía Colombiana.

Adicionalmente muchas zonas del territorio nacional no contaron con la presencia efectiva del Estado, lo que permitió que otros actores políticos ocuparan este vacío, convirtiéndose en zonas de conflicto, como por ejemplo, el Magdalena Medio y el Urabá Antioqueño.

El monopolio bipartidista en materia política cerró las posibilidades de participación de la comunidad en las decisiones que tenían que ver con los ciudadanos, un ejemplo de esto tiene relación con el nombramiento de los alcaldes y los gobernadores, los cuales eran designados y removidos por entes foráneos al territorio y a quienes las decisiones de los mandatarios no causaban efecto alguno.

En lo atinente al área administrativa, se concentraban las funciones y decisiones de manera excesiva en el nivel central lo que hacía desintegrar la inversión, ya que buena parte de ésta se utilizaba ventajosamente por la burocracia centralista.

En materia fiscal, a finales del decenio de los ochenta el gobierno central se quedaba con el 84% de los recursos, los departamentos con el 10% y los municipios apenas con un 6%, lo cual no permitía a los entes territoriales ejecutar planes de inversión acordes con su problemática.

Las anteriores condiciones internas, unidas a los cambios dados en el resto del hemisferio, al final de la guerra fría, la desintegración de la U.R.S.S., el devenir económico de los países asiáticos, y sobre todo, los planes de ajuste impuestos por la banca transnacional y multilateral para recuperar las deudas de difícil cobro, hicieron que el país entrara por la senda de la apertura e internacionalización de la economía, la modernización de sus instituciones y de la redefinición del papel del Estado.

### **3. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO**

El proceso de apertura e internacionalización de la Economía requiere de soportes a nivel tanto macroeconómico como a nivel microeconómico, involucrando de manera directa a los empresarios en un esfuerzo conjunto por la consolidación. Sortear con relativo éxito

las nuevas condiciones del comercio internacional y poder competir en los mercados internacionales en condiciones aceptables, ha conducido a introducir modelos ortodoxos en materia cambiaria, de régimen de comercio exterior, aduanero, tributario, financiero y de infraestructura vial.

Los cambios en materias tributaria, cambiaria, aduanera y de comercio exterior comenzaron por modificar el régimen aduanero, mediante el desarrollo de la Ley 6a. de 1992, su Decreto reglamentario 1909 de 1992 y demás resoluciones y normas complementarias.

Los cambios más importantes que aparecieron en el nuevo sistema aduanero, orientados a lograr la eficiencia, agilidad y evitar la corrupción en el sector, se podrían resumir en los siguientes:

- Mediante convenio de la DIAN con toda la red bancaria y de instituciones financieras, se hizo posible presentar la declaración de importación en cualquiera de esas Entidades.
- Los derechos de importación y demás impuestos correspondientes se harían en adelante por el sistema de autoliquidación realizada por el importador o quien haga sus veces.
- Se eliminaron las operaciones de comprobación y aceptación de las declaraciones de importación.
- Los depósitos debidamente autorizados por la DIAN son los encargados de transcribir los datos de las declaraciones de importación directamente al sistema.
- El importador o declarante, conserva los documentos que soportan la declaración por un término definido.
- Las mercancías decomisadas, aprehendidas o declaradas en abandono, pasaron al manejo y responsabilidad de los almacenes de depósito, con el control de la DIAN, (eliminación del Fondo Rotatorio de la Aduana).
- El proceso de aforo de las mercancías, pasó a ser selectivo por un modulo de sistemas.
- Para efectos de la liquidación de los impuestos de comercio exterior la tasa representativa que era diaria, pasó a ser semanal.
- Se cambiaron los criterios de fiscalización, dándole mayor énfasis y fortaleciendo el régimen de control o fiscalización posterior.

En lo referente al comercio exterior se revisó la legislación, que permitió estimular, integrar y agilizar los procesos de importación y exportación, mediante nuevas políticas arancelarias y fiscales y un nuevo régimen cambiario; se aligeraron las transacciones, sin desmedro del control cambiario.

En materia tributaria se readecuó el sistema a fin de hacer eficiente la administración tributaria y lograr la estabilización de los recaudos con criterios de equidad, justicia y transparencia.

Por último, sobre la infraestructura necesaria para la apertura se trabajó en la modernización y el readecuación de los puertos y terminales marítimos del país, privatizándolos y se crearon políticas de cielos abiertos. Es necesario anotar que en la parte de infraestructura vial ha sido más que insuficiente el proceso de adecuación a las condiciones de la apertura.

#### **4. RAZONES QUE DIERON ORIGEN A LA FUSIÓN DE LA DIN Y LA DAN**

El proceso de apertura e internacionalización de la economía colombiana, hizo indispensable que entidades como la Dirección de Impuestos Nacionales - DIN y la Dirección de Aduanas Nacionales - DAN, se pusieran a tono con los nuevos requerimientos de la política exterior impulsada desde el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), acelerada y profundizada por el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994).

Entre algunos de los factores que contribuyeron a la introducción de los ajustes institucionales, tenemos: Los ejemplos de algunos países como Argentina, Brasil y México en donde se fusionaron las administraciones de sus impuestos internos y externos, por considerarse que la misión de las entidades en esencia era la misma y que la única diferencia era el origen de sus ingresos.

La posibilidad de garantizar un control integral a los tributos mediante acciones de fiscalización, en donde la actividad interna y externa de los contribuyentes fueran complementarias para efectos de un control más eficiente, permitió que se concretaran planes de acción integrales que involucran las obligaciones de tipo tributario y aduanero.

La evasión tributaria cuyos niveles estimados por la DIN se acercaba a un 30%, precipitaba el consecuente deterioro de las finanzas públicas, tornaba ineficiente e inequitativo el sistema, a tal punto que los contribuyentes responsables con sus tributos, tuvieron que aportar en mayor proporción por efecto de los contribuyentes evasores.

La poca eficiencia del sistema aduanero que había sido concebido para una economía cerrada, impidiendo el crecimiento de los ingresos fiscales generados por las mercancías extranjeras, utilizándose la aprehensión o decomiso casi como el fin esencial de la Aduana y no ésta como un mecanismo dinamizador e impulsor del comercio internacional.

#### **5. ESTADO ACTUAL**

Desde el año 1992, la DIAN ha soportado seis reformas organizacionales y han pasado por ella diez (10) Directores; sin embargo, las responsabilidades, competencias y funciones no han variado sustancialmente; por el contrario, se le han asignado nuevas responsabilidades en el marco de su responsabilidad misional.

De acuerdo con la normatividad vigente, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-, está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Tiene un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura y clasificación, de planta, un sistema específico de carrera administrativa, aplicable a sus servidores públicos, de conformidad con los decretos que se expidan sobre dichas materias.
- El régimen presupuestal y de contratación de la -DIAN- es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional.
- El carácter de adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público conlleva que el objeto de la -DIAN- deba cumplirse conforme a los lineamientos de política fiscal que indique el Ministro de Hacienda y Crédito Público y enmarcarse dentro del programa macroeconómico que se adopte por las autoridades competentes.
- La jurisdicción de la Entidad comprende el territorio nacional, y su domicilio principal es la ciudad de Bogotá D.C.

Las cuatro reformas organizacionales que han marcado de manera decisiva la gestión de la entidad, se sintetizan en el siguiente **cuadro**.



ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
Denominación	U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Naturaleza Jurídica	Es una Unidad Administrativa Especial, constituida como una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual cuenta con regímenes especiales en materia de nomenclatura, clasificación, carrera administrativa especial, salarios, prestaciones, régimen disciplinario, presupuesto y contratación administrativa.	Sepárese funcionalmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Unidad Administrativa Especial, entidad de carácter técnico especializado, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuenta con un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura, clasificación, sistema de carrera administrativa, salarios y prestaciones.	La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  Tendrá un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura y clasificación, de carrera administrativa, y un régimen disciplinario especial aplicable a sus servidores públicos, de conformidad con los decretos que se expidan sobre dichas materias.  El régimen presupuestal y de contratación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional.	La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  Tendrá un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura y clasificación, de planta, un sistema específico de carrera administrativa, y un régimen disciplinario especial aplicable a sus servidores públicos, de conformidad con los decretos que se expidan sobre dichas materias.  El régimen presupuestal y de contratación de la Unidad

## ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
Competencia	Le compete la administración de los siguientes Impuestos: los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y los demás impuestos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos	le competen las siguientes funciones: La administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate del Estado, bien se trate	El carácter de adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conlleva que el objeto de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- deba cumplirse conforme a los lineamientos de política fiscal que indique el Ministro de Hacienda y Crédito Público y enmarcarse dentro del programa macroeconómico que se adopte por las autoridades competentes.	Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional.  El carácter de adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conlleva que el objeto de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- deba cumplirse conforme a los lineamientos de política fiscal que indique el Ministro de Hacienda y Crédito Público y enmarcarse dentro del programa macroeconómico que se adopte por las autoridades competentes.
			Objeto: Coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.	Objeto: Coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones

ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
	<p>nos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.</p> <p>La administración de los Impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributaria y aduanera.</p> <p>Le compete igualmente actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de los impuestos territoriales.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrollará todas las actuaciones y funciones administrativas necesarias para cumplir las funciones de su competencia.</p>	<p>de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.</p> <p>Igualmente, le corresponde el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones. La administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, discusión, devolución y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p>	<p>La administración de los impuestos de renta y complementarios, los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.</p> <p>Igualmente, le corresponde el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones. La administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción, cobro, devolución, san</p>	<p>de equidad, transparencia y legalidad.</p> <p>La administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.</p> <p>Igualmente, le corresponde el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y</p>

## ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
	<p>La administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior, comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.</p> <p>La dirección y administración de la gestión aduanera comprende el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, su administración, control y disposición.</p> <p>Le compete igualmente actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de control cambios de competencia de la Entidad.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrollará todas las ac-</p>	<p>La administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior, comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.</p> <p>La dirección y administración de la gestión aduanera comprende el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, su administración, control y disposición.</p> <p>Le compete igualmente actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera, y de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia.</p>	<p>ción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p> <p>La administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior, comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p> <p>La dirección y administración de la gestión aduanera comprende el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, su administración, control y disposición.</p> <p>Le compete igualmente actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera, y de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia.</p>	<p>exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.</p> <p>La administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p> <p>La administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior, comprende su recaudación, fiscalización, discusión, cobro, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.</p> <p>La dirección y administración de la gestión aduanera comprende el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión, la decomisión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, su administración, control y</p>

ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
		<p>tuaciones administrativas necesarias para cumplir con las funciones de su competencia.</p>		<p>disposición, así como la administración y control de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional, de conformidad con la política que formule el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la materia, para estos últimos, con excepción de los contratos relacionados con las Zonas Francas.</p> <p>Le compete actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera, de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia, así como los atinentes a los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</p>

## ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
				<p>-DIAN- tendrá a su cargo la administración de derechos de explotación y los gastos de administración sobre los juegos de suerte azar explotados por entidades públicas del nivel nacional. (Ley 1393 de julio 12 de 2010)</p> <p>La administración de estos derechos y gastos comprenden su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos de explotación y gastos de administración y para dicho efecto podrá hacer uso de todas las facultades contempladas en el Estatuto Tributario, así como ejercer las funciones de Policía Judicial de conformidad con las normas legales vigentes. (Ley 1393 de julio 12 de 2010)</p>

ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
Jurisdicción y domicilio	Su jurisdicción comprende el territorio nacional; su domicilio principal es la ciudad de Santafé de Bogotá D.C., y representará a la Nación para efectos de lo dispuesto en este decreto	Su jurisdicción comprende el territorio nacional y su domicilio principal es la ciudad de Santafé de Bogotá D.C., y representará a la Nación para efectos de lo dispuesto en este decreto y de las demás normas que lo adicionen o modifiquen	La jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales comprende el territorio nacional, su domicilio principal es la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C.	La jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial Direcciones de Impuestos y Aduanas Nacionales comprende el territorio nacional, su domicilio principal es la ciudad de Bogotá D.C.
Patrimonio	El patrimonio de la entidad está constituido por los bienes que conformaban el patrimonio de la U.A.E DIN y U.A.E DAN, los que se le asignen en el futuro y los siguientes recursos económicos:  1. Las asignaciones que en el presupuesto general de la nación se destinen a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.  2. Las asignaciones que las normas presupuestales destinen al Fondo de Gestión.  3. Las asignaciones que las normas presupuestales destinen al Premio Fiscal.	El patrimonio de la entidad está constituido por los bienes que lo conforman, los que se le asignen en el futuro y los siguientes recursos económicos:  1. Las asignaciones que en el presupuesto general de la Nación se destinen a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.  2. Las asignaciones que las normas presupuestales destinen al Fondo de Gestión.  3. Las asignaciones que las normas presupuestales destinen al Premio Fiscal.	El patrimonio de la entidad estará constituido por los bienes que conforman el patrimonio de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y los que adquiera a cualquier título o le sean asignados, con posterioridad.  Tendrá los siguientes recursos económicos:  1. APORTES DE LA NACION: 1.1. El aporte del Presupuesto Nacional necesario para el funcionamiento e inversión de la Entidad. 2. RENTAS PROPIAS: 2.1. Las sumas, valores o bienes que reciba por la enajenación o arrendamiento de bienes	El patrimonio de la Entidad estará constituido por los bienes que conforman el patrimonio de La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y los que adquiriera a cualquier título o le sean asignados, con posterioridad.  Recursos económicos.  La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tendrá los siguientes recursos económicos:  Aportes de la Nación. El aporte del Presupuesto Nacional necesario para el funcionamiento e inversión de la entidad.

## ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
	<p>4. Los recursos y bienes adquiridos o recibidos a cualquier título; y</p> <p>5. Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica.</p>	<p>4. Los recursos adicionales de inversión de la apropiación específica denominada Financiación Plan Anual Antievasión prevista en el artículo 154 de la Ley 223 de 1995 y los recursos específicos para la lucha contra la evasión y el contrabando que se destinen por otras normas legales;</p> <p>5. Los recursos y bienes adquiridos o recibidos a cualquier título, en especial los provenientes de la prestación de sus servicios por convenios celebrados; y</p> <p>6. Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica.</p>	<p>de su propiedad y de servicios de cualquier naturaleza.</p> <p>2.2. Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica, nacional o internacional.</p> <p>2.3. Los recursos provenientes de la prestación de servicios extraordinarios.</p>	<p>Rentas propias.</p> <p>Las sumas valores o bienes que reciba por la enajenación o arrendamiento de bienes de su propiedad y de servicios de cualquier naturaleza.</p> <p>Los bienes recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica, nacional o internacional.</p> <p>Los recursos provenientes de la prestación de servicios extraordinarios.</p> <p>Se consideran servicios extraordinarios, entre otros, aquellos que se presten de oficio o a solicitud del declarante, para el recibo del medio de transporte, el reconocimiento de mercancías o la entrega de éstas, en días o en horas no laborales o de vigilancia aduanera especial, o cuando estas diligencias deban cumplirse fuera de los locales o bodegas oficiales. El costo que tales servicios ocasionen, deberá sufragarse por el declarante o interesado, conforme a las normas o tarifas que regulen la materia.</p>



ANTECEDENTES ESTRUCTURA ORGÁNICA

FACTOR	DECRETO 2117 DE 1992	DECRETO 1693 DE 1997	DECRETO 1071 DE 1999	DECRETO 4048 DE 2008
Niveles Administrativos	Dirección o Nivel Central. Administraciones Regionales de Impuestos y Aduanas Nacionales. Administraciones de Impuestos y Aduanas Nacionales. Administraciones Delegadas de Impuestos y Aduanas Nacionales	Dirección o Nivel Central. Direcciones Regionales, Administraciones Especiales de Impuestos Nacionales y Administraciones Especiales de Aduanas Nacionales. Administraciones Locales. Administraciones Delegadas	Dirección o Nivel Central. Direcciones Regionales, Administraciones Especiales de Impuestos Nacionales y Administraciones Especiales de Aduanas Nacionales. Administraciones Locales. Administraciones Delegadas	Dirección o Nivel Central. Direcciones Seccionales o Nivel Local Direcciones Seccionales delegadas o Nivel Delegado
Entidad a la que está adscrita	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Apenas transcurridos algunos meses desde la fusión de las Direcciones de Impuestos, de Aduanas y de la Superintendencia de Control de Cambios en la nueva Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, empezaron a presentarse, desde diversos sectores, críticas sobre la nueva entidad por su aparente incapacidad para detener el contrabando.

El Decreto 1909 de Noviembre 27 de 1992, modificó en forma parcial la legislación aduanera en materia de importación en la perspectiva de adecuar la economía interna a las nuevas realidades de la internacionalización. Se eliminaron gran parte de los trámites en el proceso de importación y se dio una mayor iniciativa a los particulares en el cumplimiento de sus obligaciones basada en la buena fe, celeridad, reducción de costos, eficiencia y eficacia.

En cinco años de fusión, la DIAN continuó siendo objeto de un sinnúmero de críticas, en particular por su incapacidad para reprimir el contrabando. Para algunos, una de las razones estriba en la aplicación de una “legislación para angeles” donde se partió de la buena fe de los usuarios y se flexibilizaron tanto los controles que hicieron nugatorias las nuevas disposiciones. A la aplicación de una nueva legislación aduanera y el relajamiento de los controles, se sumó el impacto producido por la fusión que traumatizó a las entidades concernidas, pero especialmente a la antigua Aduana que venía de un reciente y drástico proceso de reestructuración previa.

A este panorama se adiciona el fenómeno, derivado del narcotráfico, del lavado de dólares. Lo anterior, lleva a plantear la necesidad de una Aduana fuerte que interactúe eficientemente con otras entidades en procura de controlar el contrabando (y más globalmente el narcotráfico) y garantizar una estructura organizativa acorde con dichos requerimientos. Es así como diversos sectores plantean la necesidad de separar las dos entidades y entrar a fortalecer y consolidar una nueva Aduana.

Las críticas a la DIAN llegaron a tal punto que hizo carrera una posición en el sentido de que sólo la escisión resolvería los problemas. Distintos actores se pronunciaron alrededor del tema, incluso en el seno del Congreso se planteó como parte de la Reforma Tributaria, en la que se discutió nuevamente la penalización del contrabando y la cárcel para los evasores. Estos temas no pasaron pero quedaron pendientes de discusión en las siguientes legislaturas.

Durante la campaña presidencial del momento, los dos candidatos en contienda se pronunciaron frente a la situación de la DIAN: el candidato Andrés Pastrana planteó la necesidad de la escisión, en tanto que Ernesto Samper propugnaba por su fortalecimiento. El mismo Samper como ministro de Desarrollo de la pasada administración había expresado su preferencia porque la Aduana quedara bajo el control de otro ministerio, del recién creado Ministerio de Comercio Exterior o del de Desarrollo Económico.

El control de cambios se encuentra repartido en tres entidades, lo que dificulta la labor de vigilancia. A la DIAN le corresponde vigilar las operaciones de comercio exterior; la Superintendencia de Sociedades tiene a su cargo el control a la inversión extranjera; la Superintendencia Financiera controla las transacciones del sector financiero.

## **6. LECCIONES APRENDIDAS**

El esquema de evolución de la organización de la –DIAN-, puede verse de manera puntual o de manera progresiva en cada uno de los tres bloques siguientes:

### **a. Fusión**

Este fue el primer paso y cuyos resultados inmediatos generaron el traumatismo lógico del proceso, que derivó en la integración, en un único organismo, de tres ámbitos de responsabilidad que como ya se mencionó, dado el contexto, son complementarios pero a la vez complejos: tributos internos, aduanas, con las funciones de la Superintendencia de Cambios.

Este ejercicio se fundamentó en la idea de identificar funciones comunes de carácter transversal u horizontal, en lo referente a procesos y responsabilidades misionales del nuevo ente. Se identifican los procesos comunes como los relativos a la recaudación, recursos jurídicos y control.

Como resultado se configuran dependencias dedicadas a tales aspectos como Recaudación, Cobranzas, Fiscalización, Jurídica. Se asume como área no común de carácter misional la relativa a la gestión aduanera de servicio y de estudios técnicos, las cuales se materializan en dependencias como Comercio Exterior y Técnica Aduanera.

Si bien la entidad ha sido objeto de las reformas organizacionales interna, estas responsabilidades, independientemente de la forma de organizarse (áreas, dependencias, Subdirecciones o Direcciones) han mantenido claro su rol y los resultados esperados.

Puede entonces afirmarse que el inconveniente derivado en términos de la fusión a partir de este enfoque radicó más en los recursos asignados que en el entendimiento de sus competencias nucleares y altamente técnicas, con lo cual los resultados de gestión de la entidad a lo largo de los 18 años han sido satisfactorios y en la mayoría de los casos sobrepasando las metas establecidas.

## **b. Integración de Sistemas de Información**

Se trabajó en la integración de los sistemas de información existentes, los cuales se encontraban en diversidad de lenguajes y plataformas, debido a que daban respuesta puntual a necesidades de dependencias y no de procesos lógicos, secuenciales y coherentes, producto además, de las herencias que se asumían de cada una de las entidades fusionadas.

Se buscó el establecimiento de un sistema de información único con bases de datos comunes e integrados. Sin embargo, se continuó trabajando con la idea de dos entidades diferentes.

El Sistema de Información Aduanero y Tributario (SIAT), se conformó inicialmente por Minicomputadores en las administraciones de mayor volumen de información, con bases de datos regionales y una gran base de datos central que consolida la información tributaria del país, buzones para almacenar la información que iba llegando, programas batch que mantenían actualizadas las bases de datos, aplicaciones en modo carácter, herramientas de diseño y programación de cuarta generación. El diseño originalmente se hizo para cubrir las necesidades de la gestión tributaria y se ha ido ajustando en la medida de lo posible a los requerimientos de la gestión aduanera.

Muchas aplicaciones se rediseñaron, pero la manera como estas se integraron al SIAT continuó igual. Este diseño no sule los requerimientos de cooperación entre aplicaciones. El perfil de un contribuyente o usuario aduanero se obtiene entrando a múltiples sistemas de información y se consolida de manera externa a las bases de datos y aplicaciones por parte de los usuarios internos.

En el año 2002, la entidad decide resolver los problemas derivados de plataformas diversas, aplicativos locales y desarticulados, altos costos de mantenimiento, deficiente capacidad operativa para mantenimiento, entre otros, mediante la adopción de un modelo de gestión en el que se integra y articula la totalidad de la gestión de los procesos, la información, la tecnología y la organización, a través del modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado –MUISCA-.

El modelo, se encamina a generar un sistema de información único que provea la información completa y oportuna para la toma de decisiones. De manera complementaria facilita las transacciones de la entidad con usuarios externos e internos y posibilita mejores tiempos de respuesta en la operación, mayores niveles de confiabilidad y control, así como integración y automatización de procesos.

### **c. Integración administrativa**

Esta integración se puede denominar común, en la medida en que se trata de dependencias que si bien existían en las entidades fusionadas, desarrollaban las mismas actividades en cada una de ellas.

Esto permitió que se contara con una política de personal común, dado que se rigen por una normatividad universal al Estado colombiano sobre función pública en lo relativo a los procesos de selección, capacitación, provisión de puestos. Igual sucede con los aspectos administrativos referidos a los recursos presupuestales, adquisiciones y manejo contable.

Como resultado se configuran dependencias dedicadas a tales aspectos como Comercialización, Financiera, Administrativa, Servicios Informáticos, Gestión Humana, Escuela, Control Interno.

De acuerdo con las condiciones de la entidad, el proceso inició con un fuerte choque en la fusión de sus dependencias, sin hacer la transición paulatina requerida para que el nuevo ente se acomodara de manera más objetiva a la nueva condición.

La integración en áreas de apoyo y staff, debió ser paso previo a la integración de sistemas de información y luego sí operar como un solo cuerpo. Desde luego, esto implica un lapso de tiempo total del proceso de por lo menos ocho años (un estudio posterior realizado por la entidad mostró que un ajuste organizacional o reforma le toma a la entidad 8 años para acomodarse a la nueva situación) y una inversión considerable de recursos.

Adicionalmente, puede decirse que este planteamiento, hubiese resultado menos traumático, mostraría avances y resultados en el corto plazo y posibilitaría la proyección de recursos hacia futuro.

## **7. LECCIONES POR APRENDER**

Siendo la DIAN una entidad de gobierno, parte del Sistema Económico del país, fundamental en el sistema Fiscal del Estado, determinante en la funcionalidad de éste como productor de bienestar para la sociedad, parte importante en la creación de equidad y de oportunidades para todos los miembros de la sociedad; en la competencia económica como elemento ejecutor de primera línea en la regulación de las actividades económicas, amerita acometer un proceso de innovación, transformación y adecuación de la misma para salvaguardar su propia supervivencia y la de los sistemas de los que forma parte.

El principal problema de la DIAN es que obedece a una política del gobierno, no participa; en consecuencia, es una entidad netamente ejecutora y el centro de las críticas se fundamenta en el manejo de política económica y fiscal, cuya filosofía y concepción se tiene desde el Estado, o en su ausencia, desde el gobierno.

A la entidad le corresponde promover y fortalecer la aplicación de impuestos que distorsionen lo menos posible las decisiones de los agentes económicos, o bien, en aquellos casos donde existen externalidades negativas, impuestos que apunten a corregirlas. ¿Debería existir una dependencia dedicada al análisis, evaluación y manejo de la política tributaria a nivel nacional en perfecta coordinación, con las políticas tributarias regionales y demás políticas del Estado?.

En la medida en que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, existirá una mayor aceptación del mismo, lo cual es vital para que haya cumplimiento voluntario.

Si bien la entidad se concibe como ente ejecutor del nivel descentralizado de la administración pública, será necesario cambiar este paradigma, para darle una connotación de mayor estudio, análisis y orientación en la definición de políticas en la materia, contando siempre con el concurso de las instancias superiores como el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS, Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, Departamento Nacional de Planeación –DNP- y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia ¿Debe repensarse la DIAN, para que sea una entidad estatal más independiente y autónoma?, ¿Debe ser especie de fiscalía o sistema acusatorio, donde la discusión final se dé en una instancia distinta?, ¿Se ha convertido la DIAN en juez y parte a la vez?, ¿Se debe fortalecer una dependencia que esté permanentemente analizando y evaluando las modificaciones a leyes y decretos que regulan los asuntos tributarios, aduaneros y cambiarios, su impacto en el desempeño Institucional y en las Finanzas del Estado que permita consolidar propuestas analíticas y muy bien documentadas para vincular a las reformas tributarias?.

Recién iniciado el proceso de fusión, en el lenguaje corriente de la entidad se hablaba de un tercer macroproceso, el cambiario. Sin embargo, las actividades Misionales y la Identidad de la DIAN muestran dos macroprocesos, el de control tributario y aduanero, y el de servicio. En la separación funcional, adquirió otra dimensión al constituirse en Subdirección de Control de Cambios dependiente de la Dirección de Aduanas. En la más reciente reforma, mantiene su misma condición, pero dependiente de la Dirección de Fiscalización. Como esta Subdirección se encarga del manejo del control financiero en la importación o exportación y los gastos asociados a ellas y tiene además una función

residual, es decir, asume las funciones en los sujetos de control que no vigilen las Superintendencias Financiera y de Sociedades, surge la pregunta sobre ¿Dónde debe estar finalmente esta actividad?.

En lo referido a la actividad de comercialización de mercancías, la actividad que se realiza no es de impuestos y no es de aduanas. Sin embargo, al generar ingresos para la nación se está dando apoyo al presupuesto nacional.

Anteriormente la actividad de comercialización se encontraba en un ente independiente que era el Fondo Rotatorio de Aduanas y con el Decreto 1909/92 se traslada a la DIAN.

Surge la misma pregunta respecto de ¿Dónde debe estar finalmente esta actividad?

Si bien se ha dado un vuelco de la entidad hacia el servicio, este se ha enfocado a resolver los problemas que afectan a sus contribuyentes y usuarios, especialmente en la promoción y el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, deben ocupar un lugar central en la gestión institucional, buscando un equilibrio entre las actividades de educación, orientación, asistencia y servicio al contribuyente, con aquellas referidas a los programas de control formal de presencia masiva y de generación de riesgo. Sin embargo, aún no cuenta con una fuerte capacidad operativa que permita enfocarse a prevenir los problemas antes de que estos se presenten, es decir asumir un esquema de riesgos y de seguimiento más oportuno y con mejor capacidad de reacción institucional.

Frente al mismo aspecto, una queja recurrente de los contribuyentes y usuarios apunta a lo engorroso y demorado de los trámites que se realizan ante la entidad. Si bien es cierto, recientes disposiciones gubernamentales han impulsado la supresión de trámites dentro del Estado, es válido preguntarse si ¿Hemos hecho lo suficiente en materia de reducción de trámites que faciliten la interacción con usuarios y contribuyentes?, ¿cómo pueden ayudar los mismos a reducir el contacto físico?, ¿cómo estas medidas ayudan a reducir los costos de transacción al contribuyente y usuario?

Existe un problema estructural en el manejo de la contabilidad que ha llevado a arrastrar saldos en el tiempo que no reflejan la realidad de la situación financiera de los ingresos públicos de competencia de la entidad. El asunto en cuestión es preguntarse si ¿corresponde a la DIAN responder por la contabilidad de los ingresos? o si ¿esta responsabilidad se traslada a su dueño natural, a saber, la Dirección General del Tesoro y Crédito Público del Ministerio de Hacienda?

Los frecuentes cambios en el personal directivo, que en algunos casos conducen a cambios en las políticas, se convierten en un obstáculo para el logro de los objetivos institucionales de la entidad y su desarrollo sostenido. Como vimos atrás, en 18 años de fusión han pasado 10 Directores Generales. Resulta lógico pensar que con esta práctica se genera una tendencia marcada al corto plazo, debido a que los Directores se encuentran presionados a mostrar resultados rápidamente; a ello se suma que las metas de la entidad están ligadas al periodo fiscal anual. La reflexión que queda manifiesta es ¿Cómo puede el Estado evitarle a una entidad eminentemente técnica ese tipo de problemas?

La rotación de personal, desde luego, no es un asunto exclusivo del nivel directivo, el personal de carrera sufre este inconveniente, con lo cual el conocimiento, experiencia y capacitación frecuentemente se pierden por tal efecto. A esto hay que sumar que el ingreso de nuevo personal ha estado estancado por años y a pesar de haber vinculado recientemente 1.127 personas a la planta, el promedio de edad se encuentra cercano a los cincuenta años, con lo que no se visualiza una renovación generacional. ¿Cómo puede abordar la entidad un proceso de renovación y configurar planes de sucesión?

El sistema normativo, en ocasiones, le asigna responsabilidades a la entidad que cuando no se compadecen con su misión institucional o su capacidad operativa, no las consultan; tal es el caso reciente de la Empresa Territorial para la Salud –ETESA-, que se encuentra en liquidación y cuyas responsabilidades, en lo nacional, le fueron entregadas a la DIAN.

La pregunta que queda en el ambiente es ¿Se requiere un nuevo perfil y nuevas competencias para la DIAN?, ¿Cuenta con la viabilidad política, presupuestal y técnica para asumir nuevas responsabilidades?, ¿cuál es el impacto de acometer nuevas transformaciones?

Luego de mirar desde una perspectiva muy amplia a la entidad, quedan otras reflexiones a considerar por el Estado y la sociedad: ¿Qué tipo de acciones promueve la entidad para generar el compromiso social de tributar?, ¿Cómo generar un sentido de pertenencia de la sociedad al Sistema Tributario?, ¿Qué mecanismos amplificadores posee el Estado para difundir la necesidad de tributar?



## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¿Qué implicaciones para la entidad y el país han tenido estas experiencias?. A partir de las críticas al proceso de fusión y la reciente experiencia de reestructuración de la DIAN es pertinente preguntarse: ¿Cuál debería ser el lugar que le corresponde a la DIAN dentro de la estructura del Estado?

El sistema dentro del cual se desempeña la DIAN, está constituido en un primer nivel por el sistema de lo Público; en un segundo nivel por el Estado del cual hace parte la entidad como instrumento de coordinación y de control.

En el Estado la Política la formulan los siguientes actores: El Congreso de la República, el Banco de la República, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CONFIS y CONPES entre otros.

La Inteligencia está a cargo del DNP, Presidencia de la República, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Control lo realizan la Contaduría General de Nación, Ministerio de Hacienda, DIAN, Departamentos y Municipios.

La DIAN ha comprendido muy bien lo que tiene que hacer para salir adelante y ubicarse como modelo para la gestión pública. En primer lugar, ha considerado el nuevo concepto y filosofía de actuación a la luz de las nuevas tendencias que en gestión pública y gobernabilidad orientan la actuación de la Administración Tributaria y Aduanera encaminadas a propiciar y favorecer el cumplimiento voluntario y buscar la aceptación del hecho tributario por la sociedad.

La consolidación de la visión institucional se enmarca en la necesidad de asegurar un Estado viable, que responda a las demandas cada vez más exigentes de la sociedad y la necesidad de configurar un entorno social y económico garante de condiciones de mayor equidad y transparencia en aras de consolidar la gobernabilidad económica del estado.

La DIAN que requiere el Estado, es una entidad que debe transformarse en los próximos años, en una organización con procesos simples, ágiles, soportados en tecnología informática que además de su automatización aseguren el control operativo de los procesos y en consecuencia la acertada toma de decisiones. Este esfuerzo demanda una necesaria adecuación de los perfiles y competencias de las personas que ejecutan los procesos de trabajo, razón por la cual los esfuerzos en tal sentido apuntan hacia la mejora de los mecanismos de selección, desarrollo, remuneración y configuración de un clima organizacional que incentive a los mejores y permita el desarrollo de quienes requieren mayores esfuerzos de fortalecimiento, siempre trabajando los ámbitos profesional y personal.

Una entidad que realiza labores de investigación y desarrollo de técnicas en diversos campos de la actividad institucional, de modo tal que se garantice que mentes creativas formulen los interrogantes adecuados para desarrollar ideas y que las implementen.

Una entidad que considera como su meta básica la simplificación de trámites, la reducción en tiempos de respuesta, la baja en los costos, evitar regular absolutamente todo lo que la entidad hace, enfatizar en los conceptos de gerencia pública, inducir procesos de cambio y por último generar actitud de servicio y respeto por los contribuyentes, usuarios y funcionarios, generando confianza entre contribuyentes y usuarios creando una cultura en la sociedad colombiana de formalización de los actores económicos.

Una entidad que establece los derechos de los contribuyentes y usuarios y se encamina a brindarles el pleno conocimiento de sus derechos y deberes para que puedan interactuar en debida forma con ella. Así mismo, determina las acciones que se desplegarán como garantía de los mismos y como elemento retroalimentador de la gestión institucional.

Una entidad que garantiza la unidad de criterios, la actualización de la normatividad en función de los cambios permanentes del entorno en el cual se mueve y a la tecnología que este maneja.

Una entidad que se encamina a buscar nuevas fuentes de recursos, sean éstos financieros o en especie, como una medida de contribuir a aliviar la carga presupuestal del Estado y con la finalidad de dar mayor trascendencia y sostenibilidad a las actividades desarrolladas por la DIAN.

Una entidad que incentiva el desempeño de los empleados, no solo desde el punto de vista salarial y pecuniario, sino que además se enfoca en una clara definición de mejora en las competencias laborales, adecuada estabilidad laboral y una capacitación dirigida hacia la mayor productividad de los puestos de trabajo.

Una entidad que promueve planes de sucesión entre sus empleados, de tal forma que se mejore el potencial de desarrollo personal, profesional e institucional, con la firme intención de crear futuros prósperos para el empleado, la DIAN y el país.

Una entidad que facilita los procesos comerciales de intercambio de mercancías en la economía global, en donde el conjunto de actores económicos demandan rapidez, agilidad, seguridad y bajos costos de operación.

Una entidad que genera información confiable, oportuna y de fácil acceso para el Estado, actores económicos y ciudadanía en general, en desarrollo de su

actividad empresarial y comercial, abriendo al máximo posible sus fuentes de información, fortaleciendo la estrategia planteada en la agenda de conectividad, con el fin de acercar la administración de manera directa al ciudadano, eliminando las posibles fuentes o medios de intermediación.

Una entidad que se esfuerza en lograr el establecimiento de una red inteligente de cruces de información, que permitan un seguimiento más cercano al desarrollo de los agentes económicos y con ello una mejor estructuración de programas no sólo de control, sino de apoyo a su actividad económica, mediante la coordinación y concertación, entre los diferentes sectores de gobierno que rigen la actividad económica, organismos multilaterales, y entes privados.

Una entidad cuya estructura responda a estos desafíos y soporte el modelo de gestión, especialmente en lo referente a su necesaria simplificación, reducción de niveles, mejora en los tramos de control, interacción con terceros en aspectos clave de su quehacer, identificación clara de estacionalidades que le permitan configurar modalidades de trabajo a través de servicios profesionales temporales con personas naturales o jurídicas y asegurar la adecuada descentralización y fortalecimiento operativo.

*Caso práctico*

*Tema 1.2*

## **LA FUSIÓN DE LOS TRIBUTOS INTERNOS Y ADUANAS: LECCIONES APRENDIDAS Y POR APRENDER**

**Juan Carlos Rizo León**

Administrador General de Grandes Contribuyentes  
Servicio de Administración Tributaria  
(México)

*SUMARIO: 1. Origen de la aduana en México.- 2. Evolución de las aduanas en la época moderna.- 3. ¿Cómo operamos?.- 4. Enfoques actuales.- 5. Plan de modernización aduanera.- 6. Conclusiones*

### **1. ORIGEN DE LA ADUANA EN MÉXICO**

El 19 de febrero de 1900 se constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones.

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. En su artículo 3 se ubicó a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.

El 23 de mayo de 1977 se publicó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría quedó integrada por la Subsecretarías de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección General de Aduanas, y la Oficialía Mayor; la Procuraduría Fiscal de la Federación, y la Tesorería de la Federación.

En 1989, la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas y se estableció la jurisdicción de 45 aduanas en el país.

A partir del 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas.

## **2. EVOLUCIÓN DE LAS ADUANAS EN LA ÉPOCA MODERNA**

Proteccionismo en 1990:

- Operación aduanera y recaudatoria manual
- Archivos físicos por aduana
- Revisión del 100% de las mercancías
- Limitada infraestructura

Apertura de mercados de 1990 a 1997:

- Cambios regulatorios
- Entrada en Vigor TLCAN
- Concertación para tratados de doble tributación
- Nueva Ley Aduanera 96
- Presupuesto limitado para modernizar los sistemas

Modernización Reactiva de 1997 a 2006:

- Tratados comerciales con más de 30 países
- Automatización del sistema de análisis de riesgo
- Padrones sectoriales
- Área de investigación en materia aduanera
- Actualización del SAAI

Modernización Proactiva de 2006 a la fecha:

- Facilitar el intercambio comercial
- Fortalecer los mecanismos de control mediante la gestión de riesgos
- Incrementar la Seguridad
- Fortalecer el Capital Humano
- Modernización tecnológica

## **Objetivos Principales**

### **Modernizar el sistema aduanero**

Integrar procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial

### **Combatir el contrabando**

Mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración nacional e internacional.

### **Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero**

Con la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.

## **3. ¿CÓMO OPERAMOS?**

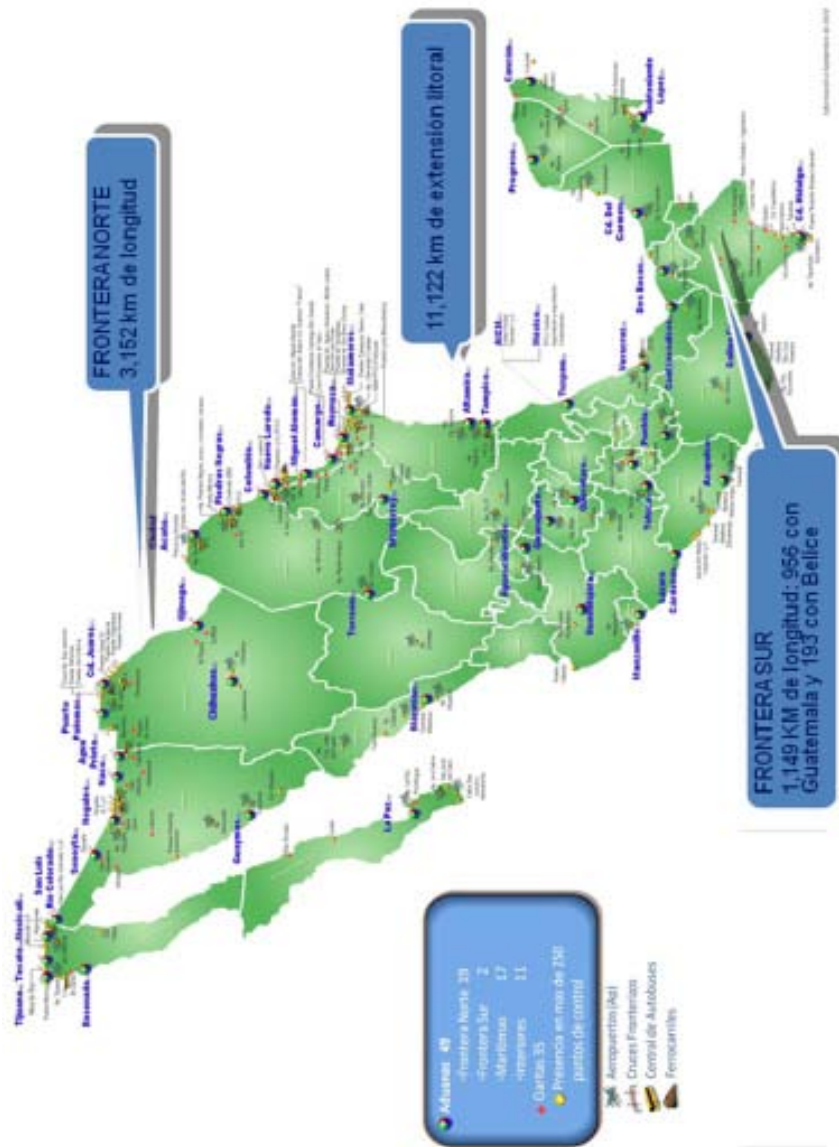
Las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas.

Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan.

Hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras.

Recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.

Aduanas de la República Mexicana



## Estadísticas a 2009

### Comercio Exterior y PIB

Impuesto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	"Tcac"
IVA	6,714.50	7,075.37	7572.96	8,694.15	10,663.22	11,629.22	13,708.10	15,015.92	16,774.74	14,776.84	9.20%
IGI	2,626.79	2,290.97	2168.09	2067.90	2,295.47	2,070.48	2,452.46	2,332.61	2,677.91	2,332.61	-1.30%
OTROS	339.72	356.23	450.97	533.51	511.94	389.79	442.90	422.69	456.17	467.47	3.61%
<b>TOTAL</b>	<b>9,681.02</b>	<b>9,722.57</b>	<b>10,192.03</b>	<b>11,295.57</b>	<b>13,470.63</b>	<b>14,776.84</b>	<b>16,603.17</b>	<b>17,891.07</b>	<b>19,908.82</b>	<b>17,576.93</b>	<b>6.90%</b>

Cifras en Millones de USD

**Nota:** "Tcac" Tasa de Crecimiento Anual Compuesta

- La recaudación de IVA por comercio exterior es aproximadamente el 45% del total del IVA recaudado por ingresos tributarios
- El valor de las operaciones de comercio exterior de México representa el 61% del PIB
- México tiene 3,152 kms. de frontera con Estados Unidos



**Estadísticas a 2009**

<b>Operaciones de Comercio Exterior</b>	
Total	11,704,793
Promedio Diario	37396
<b>Personas/Pasajeros Diarios</b>	
Cruces fronterizos (entradas y salidas)	1.02 millones *
Llegadas en aeropuertos	32, 915 *
<b>Mercancía Diaria</b>	
Valor promedio	1,271 millones de USD

**Referencia:** Informe Único ACPA, ACOA

\* Cifras Estimadas

**4. ENFOQUES ACTUALES****Internacional****Político**

- Cooperación internacional.
- Proliferación de acuerdos comerciales regionales.
- Reglas numerosas, más complejas y vinculantes.

**Económico**

- Alto crecimiento del comercio internacional y comercio electrónico.
- Visión para promover la prosperidad internacional.
- Transacciones comerciales más complejas.
- Alta competitividad mundial en costos de operación de puertos.
- Saturación operativa en los puertos Norteamericanos que incentivan a México como punto de entrada.

**Seguridad**

- Incremento del fraude comercial y los problemas con derechos de propiedad industrial.
- Globalización de las redes delictivas, atentados terroristas.
- Necesidad de reforzar la seguridad

## **Nacional**

### **Político**

- Pilar del crecimiento económico.
- Combatir la ilegalidad y corrupción.
- Presiones crecientes hacia la simplificación vs incrementar el control.

### **Económico**

- País con mayor número de tratados comerciales.
- Proteccionismo que provoca distorsiones en el mercado e incentiva al contrabando.
- Crecimiento a tasas muy superiores al crecimiento del PIB.

### **Seguridad**

- Cultura de la ilegalidad muy extendida en la sociedad
- Preocupación por temas relacionados con la salud pública, el medio ambiente y la seguridad.

## **5. PLAN DE MODERNIZACIÓN ADUANERA**

### **Líneas de acción**

#### **Incrementar la competitividad**

- Facilitación
- Operación
- Infraestructura

#### **Aumentar el cumplimiento voluntario**

- Inteligencia
- Tecnología

#### **Fortalecer el capital humano**

- Programa de Oficiales de Comercio Exterior
- Selección por perfiles y estrictos controles de confianza
- Capacitación previa y formación permanente
- Desarrollo de una carrera aduanera integral

#### **Incrementar la seguridad en las instalaciones aduaneras**

- Colaboración con otras dependencias del Gobierno Federal, gobiernos locales y los extranjeros.
- Confinamiento de las instalaciones

## **6. CONCLUSIONES**

### **Del año 2000 al día de hoy**

Se hicieron algunas modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; el reconocimiento aduanero de mercancías; la valoración aduanera; la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras.

Ante la apertura del comercio exterior emprendida en la década pasada, se pretende prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el Sistema de Selección Automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal. Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana.

La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, los sistemas de control (videos, aforos y rayos X) son continuamente renovados.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se sustituyó el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas. Con el rediseñamiento del área de aduanas se está agilizando la revisión de los flujos de pasajeros.

*Caso práctico*

*Tema 1.3*

## **LA FUSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUTOS INTERNOS CON OTRAS FUNCIONES DE LA HACIENDA PÚBLICA: JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD**

**Marian Bette**

Área de Asuntos Internacionales  
Administración de Impuestos y Aduanas  
(Países Bajos)

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Organización.- 3. Nuevos flujos de trabajo.- 4. Suplementos.- 5. Imposición de las cuotas para los seguros de los trabajadores.- 6. Declaración precumplimentada.- 7. El procedimiento de toma de decisiones – un breve análisis.*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Esta aportación trata sobre “the merger of the administration of internal taxes with other functions of public finance: justification and viability”

El párrafo 2 describe la estructura organizativa actual de Hacienda. Como trasfondo para la presentación oral en París, en los párrafos del 4 al 6 incluido se encuentra un resumen de tres modificaciones en modo mayor en el paquete de trabajo de Hacienda, de los últimos cinco años. Los procedimientos a seguir para la toma de decisiones e implementación se han incluido aquí resumidamente. En el párrafo 7 se encuentra un análisis final de los procedimientos a seguir para la toma de decisiones.

### **2. ORGANIZACIÓN**

Más de 30.000 empleados de Hacienda en los Países Bajos, se responsabilizan de un gran número de tareas diferentes. La tarea más conocida es la imposición y recaudación de los impuestos y las cuotas. Anualmente, Hacienda procesa las declaraciones diferentes de 6 millones de particulares y 1,1 millón de empresarios.

Hacienda no solo recauda, sino también paga. Así, Hacienda se encarga por ejemplo, del pago de las devoluciones provisionales y de los suplementos que las familias pueden recibir por los gastos de guardería infantil, alquiler o asistencia sanitaria.

Otros procesos de trabajo importantes son:

- detectar el fraude
- controlar la importación, exportación y el tránsito de mercancías
- controlar el cumplimiento de las leyes y normas fiscales

Hacienda NL forma parte del Ministerio de Finanzas. La estructura de la organización de Hacienda se puede describir de la forma siguiente:

Tenemos:

- El Director-general & el equipo de gestión de Hacienda
- La Dirección general de Hacienda (12 equipos)
- 13 Regiones fiscales
- La Aduana (1 oficina nacional y 9 regiones aduaneras)
- La Administración Central
- El Servicio de información y averiguación fiscal/servicio de control Económico (FIOD por sus siglas en neerlandés)
- La Delegación nacional de Suplementos
- El Teléfono para asuntos fiscales
- El Centro para conocimientos y comunicación
- El Centro para servicios generales
- El TIC de Hacienda. Este comprende:
  - el Centro de desarrollo y mantenimiento
  - el Centro de infraestructura y explotación

El 10 de octubre de 2010, se añade una 14ª región a Hacienda; Hacienda/Bonaire, St. Eustatius y Saba, B/BES. Las 14 regiones fiscales son dirigidas por el director general de las regiones fiscales; se está constituyendo una delegación nacional.

### **3. NUEVOS FLUJOS DE TRABAJO**

Estos últimos años, el legislador regularmente apeló a Hacienda para coger nuevos flujos de trabajo o bien organizar de otra manera los procesos de trabajo existentes.

Así, a partir del 1 de enero de 2005, Hacienda se responsabilizó de la ejecución de los regímenes sujetos a las condiciones de ingresos. Desde el 1 de enero de 2006, la imposición de las cuotas para los seguros de los trabajadores pasó a Hacienda.

Desde el 1 de enero de 2008, Hacienda trabaja con la declaración precumplimentada. Estos nuevos flujos de trabajo se explican en los párrafos siguientes. También se tratarán los procedimientos a seguir para la toma de decisiones e implementación. De cada nuevo trayecto se han incluido algunos puntos principales.

## **4. SUPLEMENTOS**

### **4.1 Introducción**

Desde el 2005, Hacienda se responsabiliza de la ejecución de los regímenes sujetos a las condiciones de ingresos, o bien “suplementos”. Estas son compensaciones que los hogares pueden recibir por los gastos de guardería infantil, alquiler o asistencia sanitaria.

Estos suplementos se han introducido en fases. Aquellos que tengan derecho a una compensación, podrán solicitarla en Belastingdienst/Toeslagen [= Hacienda/ Suplementos]. Más de 6 millones de hogares reciben en estos momentos un suplemento.

A continuación, a modo de ilustración una relación de las consideraciones que han conducido a la posición de la subvención de los pagos a Hacienda.

### **4.2 Investigación preliminar**

En los Países Bajos, existen desde hace ya decenios regímenes sujetos a las condiciones de los ingresos: desde el punto de partida del reparto de la opulencia y una sociedad solícita, el estado facilita para determinados gastos de los hogares una compensación en los costes. Según su naturaleza, estos regímenes se ejecutaban en los organismos de ejecución unidos al departamento que se responsabilizaba del régimen sobre las subvenciones. También había diferencias en el régimen, los procedimientos y la fijación de la renta de verificación. Cuando se incluyó una subvención nueva en el campo de los seguros sociales se creó un grupo de trabajo interdepartamental; éste verificaba también las diferentes ejecuciones según los criterios siguientes:

1. Legitimidad: lograr los objetivos del régimen y la minimización del abuso, el uso indebido y fraude
2. Orientación al cliente: la transparencia del régimen y la ejecución, la organización del procedimiento y la accesibilidad para el ciudadano
3. Eficacia: los costes de ejecución más bajo posibles y las cargas administrativas.

El grupo de política interdepartamental también constató que una simple unión de la ejecución de los regímenes sujetos a las condiciones de los ingresos sin más armonización, no produciría eficiencia o limitadamente.

### **4.3 Toma de decisiones política**

Considerando también los resultados de la investigación, el gabinete decidió instalar una ventanilla para dentro de lo que cabe los regímenes sujetos a las condiciones de ingresos y hacer conectar entre sí, lo mejor posible, los marcos conceptuales y procedimientos. Esto es entre otra cosa más transparente y orientada hacia el cliente.

Hacienda tiene experiencia con los procedimientos masivos y fija el ingreso de los contribuyentes, el dato del que depende la adjudicación de la subvención. El gabinete también optó por colocar la ejecución de los regímenes en el campo de la asistencia, la vivienda y los niños, en uno de los organismos unidos a Hacienda.

Con ello se sentó la base para los Suplementos de Hacienda. La transferencia de los regímenes existentes a Hacienda, no significó por lo demás que los regímenes mismos cambiarían: el contenido permaneció inalterado. La ejecución por uno de los organismos unidos a Hacienda, tampoco significó que los regímenes concernientes serían transformados en instrumentos fiscales. Además la responsabilidad política sobre el contenido de los regímenes diferentes, permaneció en los ministerios competentes del régimen mismo. Así, solo se desplazaron la ejecución y la responsabilidad para ello.

Los regímenes eran tan diversos que la unión de la ejecución sin más armonización no generaría eficiencia o tan solo muy limitada. Por eso, el gabinete optó por agilizar y armonizar los regímenes. Para ello se creó un marco jurídico por separado (Ley General de regímenes sujetos a condiciones de ingresos) con conceptos manejados en general.

Los procedimientos administrativos, como el procedimiento de solicitud, también se armonizaron en lo posible.

### **4.4 El papel de Hacienda en el procedimiento de la toma de decisiones**

La elección para proceder a la instalación de un organismo de ejecución unido a Hacienda, es una elección política y no administrativa. En estos procedimientos de toma de decisiones es naturalmente de gran importancia, que los órganos de ejecución tengan la posibilidad de asesorar sobre la legislación y el régimen propuesto. Antes del trayecto legislativo, siempre se realiza un estudio detallado de las consecuencias de la ejecución de las medidas propuestas. Estas consecuencias de la ejecución conciernen, entre otras cosas:

- la factibilidad
- la posibilidad de conservación
- las consecuencias de la TI
- la planificación/los plazos
- los costes de ejecución
- las consecuencias para los ciudadanos

Este consejo juega un papel en la toma de decisiones política.

#### **4.5 El trayecto de implantación en algunas palabras clave**

La instalación de Hacienda/Suplementos se caracterizó por la presión política y las nuevas experiencias en la implementación de nuevos flujos de trabajo/procedimientos.

Hacienda es según su índole una organización que impone y recauda impuestos; ahora se añadió una parte de la organización que pagaba subvenciones.

Hacienda preparaba las tareas nuevas con la instauración de un equipo del proyecto que bajo la dirección de un director de proyecto general preparaba la implantación del pago de las subvenciones. Partiendo del conocido criterio COPAFIJTH-BI<sup>1</sup> se redactó el plan de implantación.

##### **Un nuevo sistema de automatización**

Una de las características de este trayecto de implantación era la presión política. Esta presión era grande y eso condujo a que ya en el 2003, se iniciara la construcción de un sistema automatizado. Entonces ya se evidenció que Hacienda iba a realizar estos suplementos, pero la toma de decisiones política total aún no se había concluido. Si se hubiera esperado a ello, la probabilidad de una entrega a tiempo hubiera sido muy pequeña.

##### **Un nuevo grupo de clientes**

Muchos ciudadanos que tienen derecho a un suplemento, aún no habían tenido que ver anteriormente con Hacienda. Por eso, se optó por un procedimiento sencillo con ayuda de datos precomplimentados. Además de eso, a través de una campaña multimedia se fijó la atención en los procedimientos para solicitar los Suplementos.

Una campaña así siempre se somete a la prueba de un grupo de usuarios.

##### **Una nueva forma de colaboración con agentes externos**

Se ha colaborado con diferentes organizaciones de servicios externas para informar y asistir a los solicitantes de un suplemento. Estas eran entre otras ayuntamientos, sindicatos y sindicatos para personas de la tercera edad, aseguradoras y grandes empresas encargadas de las viviendas de protección social. Además se colabora con partes diversas que le transmiten los datos automáticamente a Hacienda/Suplementos.

---

<sup>1</sup> La abreviación COPAFIJTH-BI significa *Comunicación, Organización, Personal, Administración, Finanzas, Información, Jurídico, Tecnología, Vivienda e Información Administrativa*



## **Una unidad de la organización nueva, con empleados nuevos**

Para hacérselo más fácil al ciudadano, todos los regímenes de suplementos han sido alojados en una unidad de la organización de Hacienda. Una operación drástica, en la que más de 450 empleados pasaron a la unidad nueva. Provenían de Hacienda y de entidades ejecutoras “antiguas” de regímenes.

## **5. IMPOSICIÓN DE LAS CUOTAS PARA LOS SEGUROS DE LOS TRABAJADORES**

### **5.1 Introducción**

A partir del 1 de enero de 2006, Hacienda no solo impone y recauda el impuesto sobre el salario y las cuotas de los seguros sociales, sino también las cuotas de los seguros de los trabajadores. Los empresarios ahora se pueden limitar a la presentación electrónica de la declaración de salarios. Con ello hacen declaración del impuesto sobre el salario retenido, las cuotas para los seguros sociales y las cuotas de los seguros de los trabajadores. El pago de los seguros de los trabajadores no ha pasado a Hacienda, sino que sigue responsabilizándose el *Uitvoeringsinstituut werknemers-verzekeringen (UWV)* [Instituto ejecutor de los seguros para los trabajadores]

### **5.2 La toma de decisiones política**

La operación en la que la imposición de las cuotas de los seguros para los trabajadores ha pasado del UWV a Hacienda encaja en los esfuerzos del gobierno a una reducción de las cargas administrativas y el afán a una administración que funcione con más eficiencia.

En base al acuerdo de coalición del gabinete de la época se inició esta operación.

### **5.3 Investigación preliminar**

La imposición de la cuota de los seguros para los trabajadores se realizaba antes por el UWV. Los empresarios tenían que presentar la declaración y pagarla tanto en el UWV como en Hacienda (para su impuesto sobre el salario por ejemplo). La unión de estos procedimientos de imposición y recaudación conduce a una reducción considerable de las cargas de los empresarios. Para poder realizar esto también se han armonizado los (diferentes) conceptos sobre salarios. La unión no ha sido una operación fácil. Hacienda y UWV han colaborado estrechamente y han hecho propuestas de implementación conjuntas a la Cámara de Diputados de los Países Bajos. En la preparación se ha puesto a prueba la factibilidad y ejecutabilidad.

#### **5.4 El papel de Hacienda en el trayecto de toma de decisiones**

La opción de trasladar el flujo de trabajo a Hacienda es primariamente una opción política y no administrativa. En estos procedimientos de toma de decisiones es naturalmente de gran importancia que los órganos de ejecución tengan la posibilidad de asesorar sobre la legislación y el régimen propuesto. Antes del trayecto legislativo siempre se realiza un estudio detallado de las consecuencias de la ejecución de las medidas propuestas. En esta operación, ambos órganos de ejecución trabajaron estrechamente y presentaron sus análisis, propuestas y los informes sobre el estado de la tramitación. En ello, se trataba entre otras cosas sobre:

- la organización administrativa de las pólizas de los seguros para los trabajadores
- las consecuencias para los empresarios y los trabajadores
- los aspectos de la TI
- la integración de los procesos de trabajo
- la transición de los empleados a Hacienda
- la comunicación
- el control

Este consejo juega un papel en la toma de decisiones política. En este trayecto, Hacienda y el UWV asesoraron conjuntamente sobre la implantación en fases. Esto también se realizó de esta forma.

#### **5.5 El trayecto de implantación en algunas palabras clave**

La instalación de la imposición de la cuota de los seguros para los trabajadores en Hacienda, se caracterizó por la estrecha colaboración entre los órganos ejecutivos implicados.

Hacienda preparaba las tareas nuevas con la instauración de un equipo del proyecto que bajo la dirección de un director de proyecto general preparaba la implantación del pago de las subvenciones. Partiendo del conocido criterio COPAFIJTH-BI se redactó el plan de implantación.

#### **Una estrecha relación entre el organismo que paga las prestaciones y el organismo de imposición**

El UWV lleva a cabo los seguros para los trabajadores y sigue siendo el punto de contacto para el trabajador. Este organismo ejecutor se responsabiliza de la administración de las pólizas. Que se alimenta de los datos de la declaración del empresario. Por el cambio, el empresario tiene ahora a Hacienda como punto de contacto.

Un puerto de intercambio y acuerdos claros sobre el método de trabajo entre ambos organismos ejecutores, fue una parte importante de este trayecto de implantación.

También pasaron algunos empleados del UWV a Hacienda.

### **Una nueva declaración**

En el 2006 se desarrolló una nueva declaración electrónica. Los empresarios tienen que presentar la declaración de salarios a través del “puerto” (una especie de oficina de correos electrónica) desarrollado especialmente para ello. En enero de 2006 se recibieron las primeras declaraciones de salarios de esta forma.

### **Colaboración Intensiva**

La implantación de la nueva declaración de salarios procuró una verdadera revolución administrativa. No solo para Hacienda, sino también para los diseñadores de software, los auditores y las administraciones. Y no hay que olvidar el grupo meta mismo, los empresarios y otros sujetos obligados a retener. La implantación de la nueva declaración de salarios ocasionó a todas las partes mucha deliberación extra y mucho trabajo. Este contacto no fue solo en la preparación sino también durante la implementación, en 2006 hubo un contacto muy intensivo con los sujetos que intervienen en el mercado como empresarios, las administraciones, las agencias de salarios, los diseñadores de software y los auditores. Por esta deliberación constructiva, Hacienda pudo solucionar relativamente rápido y eficazmente los problemas iniciales.

## **6. DECLARACIÓN PRECUMPLIMENTADA**

### **6.1 Introducción**

Desde hace algunos años, Hacienda trabaja en el desarrollo de una declaración precumplimentada. A partir del 2009, la declaración precumplimentada será disponible para todos, cada año se añaden nuevos apartados precumplimentados.

El grupo meta final de la declaración cumplimentada de antemano comprende todos los particulares y empresas (no-beneficios).

### **6.2 La toma de decisiones política**

La declaración precumplimentada se desarrolló por Hacienda como parte de una estrategia de cumplimiento que se enfoca en la horizontalización del control.

Para empresas muy grandes y la PyME a esto se le da forma entre otras cosas por los contratos de cumplimientos individuales y colectivos.

La declaración precumplimentada es para particulares y encaja dentro de la política del gobierno.

La política pretende que los ciudadanos y las empresas no tengan que realizar tantas diligencias administrativas y tiene como objetivo reducir con un 25% las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. El punto de partida es que el contribuyente sólo le de 1 vez información al estado. El estado se encarga después de que todos los organismos estatales utilicen esos datos.

### **6.3 Investigación preliminar**

Hacienda ha realizado una investigación preliminar sobre la factibilidad y ejecutabilidad de la declaración precumplimentada. Esta investigación preliminar concernía entre otros los siguientes temas:

- las opciones sobre los apartados de la declaración a precumplimentar
- la factibilidad de los flujos de información
- la calidad de los flujos de información
- la organización de los datos
- las consecuencias TI
- las consecuencias para la declaración y el procedimiento de imposición del impuesto sobre la renta
- las consecuencias para el reparto de las responsabilidades ciudadanos-estado
- los requisitos de la legislación y las condiciones esenciales

### **6.4 El papel de Hacienda en el trayecto de toma de decisiones**

En la implantación de la declaración precumplimentada, la iniciativa y la dirección se encuentra en Hacienda. En base a investigaciones preliminares se decidió por una implementación en fases. También se han propuesto adaptaciones legales donde fuera necesario. En la preparación de la implantación se ha trabajado con pilotos: a los empleados del instituto de ejecución de los seguros para los trabajadores y de Hacienda se les dio la oportunidad de participar en una prueba. Los resultados de esa se utilizaron en 2009 para una amplia prueba con el archivo de contribuyentes completo. Ambas pruebas se evaluaron detalladamente y condujeron a mejoras en el proceso. Cada año se precumplimentan nuevos apartados; en el 2010 el 40% de los sujetos pasivos ya usaron las declaraciones precumplimentadas puestas a su disposición.

## **6.5 El trayecto de implantación en algunas palabras clave**

### **Recopilación de datos de fuentes de datos**

Los datos precumplimentados vienen por una parte de Hacienda misma y por otra parte de otros organismos. Así vienen los datos salariales del órgano ejecutivo de los seguros para los trabajadores, los datos sobre la valoración de las viviendas propias de los ayuntamientos y los saldos bancarios de los bancos. EL 1 de febrero tienen que recibirse todos los datos. A continuación, los datos son dentro de 1 mes analizados. Los datos que cumplen con los requisitos de calidad y son correctos se mencionan en la declaración precumplimentada. Esto sucede como a más tardar el 1 de marzo. Los contribuyentes tienen a continuación hasta el 1 de abril para presentar la declaración.

### **Un aumento paulatino del número de datos precumplimentados**

Los datos precumplimentados conciernen, por ejemplo, el número de identificación fiscal, los datos del salario, el valor de la vivienda y diversas desgravaciones fiscales.

Cada año se añaden nuevos datos. Esto requiere acuerdos con los suministradores de datos y tiempo para la implantación del nuevo procedimiento de suministro de datos.

Además de eso, en Hacienda se tiene que organizar un trayecto de procesamiento y un control de calidad. Para algunos flujos de datos también se instala una prueba para ello.

### **Trayectos de prueba**

La implantación no solo transcurre en fases sino también con la ayuda de diversos trayectos de prueba. Esto es importante para adquirir experiencia e inventariar e implementar los puntos de mejora. Los empleados de Hacienda han colaborado en un trayecto de prueba antes de la implantación. También para la precumplimentación de los datos bancarios anda una prueba con el personal de Hacienda. También una parte del personal de los banco participa en ello. Una parte importante de la prueba es la encuesta, en la que los participantes comparten sus experiencias.

### **Responsabilidad por la exactitud de la declaración**

El ciudadano también seguirá responsabilizándose de que la declaración cumplimentada de antemano sea cumplimentada correctamente. Hacienda le ayudará en ello, pero no se responsabiliza de ésta.

## 6.6 Una mirada hacia el futuro

En el futuro, Hacienda cumplimentará de antemano la declaración del impuesto sobre la renta completa, para cada vez más ciudadanos. Es un proceso de muchos años para los particulares para llegar a una declaración cumplimentada de antemano (casi) completamente. No solo porque Hacienda tiene que organizar sus procedimientos de nuevo. También los ciudadanos tienen que acostumbrarse a su nuevo papel. Y suministradores de datos (nuevos) necesitan tiempo para adaptar sus administraciones.

La cantidad de datos precumplimentados depende además del grado de dificultad de la legislación fiscal relevante. Cuanto más complicado es un apartado en la declaración, cuanto más difícil es probablemente precumplimentar ese apartado en la declaración.

Conforme más declaraciones se puedan precumplimentar completamente, más declaraciones podrá calificar el inspector por 'no-touch'. Esto significa que el ciudadano no tendrá que hacer nada, si ha fijado que los datos precumplimentados son correctos. En ese caso, Hacienda fija la declaración según los datos precumplimentados.

No para todos los contribuyentes será posible una declaración no-touch. Por ejemplo, en los elementos que componen la renta que no se pueden precumplimentar o si el contribuyente ha incumplido demasiadas veces a la obligación de declarar. En esos casos, seguirá la obligación de presentar la declaración (activamente).

## 7. EL PROCEDIMIENTO DE TOMA DE DECISIONES – UN BREVE ANÁLISIS

La decisión para adjudicarle nuevas tareas a una administración de Hacienda es a título principal una decisión política. Esto resulta de los Proyectos acerca de los Suplementos y la imposición de la cuota de los seguros para los trabajadores. Los objetivos políticos que juegan un papel en ello son, por ejemplo:

- La reducción de las cargas para los ciudadanos y las empresas
- Una Administración trabajando eficazmente
- El inicio de los procesos masivos y la recopilación de datos de Hacienda

Ahora que la toma de decisiones es para la política, la organización administrativa no tendrá que pronunciarse sobre la "justification" y "validity" de la decisión de colocar un (nuevo) flujo de trabajo en Hacienda. Si es de la incumbencia de Hacienda realizar bien las tareas que se le encomiendan.

Los proyectos Suplementos e Imposición de cuotas de los seguros para los trabajadores le han enseñado mucho a Hacienda. Por ejemplo, en el campo de la TI; ahí la presión es alta. Hacienda ha hecho realizar una investigación externa en la cadena de información.

Con motivo de ello, se han congelado por tres años las innovaciones tecnológicas en esta cadena. Además se han fijado prioridades. La primera prioridad es garantizar la continuidad, los servicios y el proceso primario no puede correr riesgos. La segunda prioridad es la implementación de la legislación.

Hacienda ejecuta la ley y esto se necesita hacer. La tercera prioridad finalmente es la innovación.

Los proyectos grandes y los nuevos flujos de trabajo también nos han inspirado a:

- formas nuevas y adicionales de colaboración con los ciudadanos, las empresas, los intermediarios y los proveedores de servicios;
- la creatividad en la comunicación con nuevos grupos de clientes
- las nuevas formas de servicios
- la recopilación eficaz y uso de datos

Así, tienen estas nuevas tareas su lugar propio en la realización de los objetivos políticos y el objetivo de política de Hacienda: Los ciudadanos y las empresas están dispuestos a cumplir sus obligaciones legales a Hacienda.

*Caso práctico*

*Tema 1.3*

## **LA FUSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUTOS INTERNOS CON OTRAS FUNCIONES DE LA HACIENDA PÚBLICA: JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD**

**Carlos Alberto Sánchez**

Director General de los Recursos de la Seguridad Social  
Administración Federal de Ingresos Públicos  
(Argentina)

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. La experiencia argentina de integración.-  
2.1 La evolución de la Administración Tributaria.- 2.2. Modelo  
de agencia única.- 2.3 Algunos números.- 2.4. Principales ejes de  
acción.- 2.5 Conclusiones*

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene como objetivo presentar la experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos de la República Argentina (AFIP) en la integración de los tributos internos con otras funciones de la hacienda pública.

Para ello, se describirá el proceso llevado adelante en la Argentina, los mecanismos utilizados para implementar la integración de organismos y los principales aspectos que se tuvieron en cuenta para lograr la unificación.

Se exponen, además, los progresos obtenidos teniendo en cuenta la visión integral de la administración tributaria. El acento estará puesto en aquellas herramientas de gestión que son utilizadas transversalmente en la AFIP, que producen beneficios que difícilmente se obtuvieran si no se contara con la participación activa lograda de los tres organismos operativos: la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General de Impositiva (DGI) y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS).



Por último, se desarrollan las conclusiones que derivan de la implementación del modelo de agencia única en la Argentina, con la perspectiva de que esta experiencia pueda resultar de utilidad a aquellos países que deseen analizar la posibilidad de introducir cambios en sus administraciones tributarias.

## **2. LA EXPERIENCIA ARGENTINA DE INTEGRACIÓN**

### **2.1. La Evolución de la Administración Tributaria**

La Aduana, con una fuerte identidad cimentada en su larga trayectoria, se remonta a las épocas coloniales. La Real Aduana de Buenos Aires fue creada formalmente en el año 1778, aunque ya existían dependencias aduaneras anteriores. En 1853 se unificaron las aduanas interiores con la del Puerto de Buenos Aires bajo jurisdicción federal, ya avanzado el proceso de constitución nacional de la República Argentina.

En cuanto al cobro de impuestos “internos”, distintos organismos se fueron fusionando entre 1891, cuando se crea la Administración General de Impuestos Internos, que absorbe en 1902 a la Administración Nacional de Alcoholes y el año 1947, momento en el que se pone en marcha la Dirección General Impositiva.

Posteriormente, y en reconocimiento a su capacidad técnica, en 1993 la DGI asume las funciones de recaudación y de administración de los recursos de la seguridad social, absorbiendo al organismo que tenía esas competencias. Al crearse la AFIP, dichas funciones permanecen en el ámbito de la DGI, pero luego en el año 2001 se crea la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS), quien tiene a su cargo la distribución de los recursos previsionales a más de 350 organismos. Razones coyunturales dan origen a una institución que tuvo corta existencia, el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), pero finalmente a mediados del año 2003, la administración de los recursos de la seguridad social es reincorporada a la AFIP bajo la responsabilidad de la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social (DGRSS).

Un primer decreto presidencial estableció la fusión de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración Nacional de Aduanas (ANA), la que a partir de ese momento pasó a llamarse Dirección General de Aduanas.

Con el objeto de otorgar un plazo adecuado para elaborar las normas que le otorgarían capacidad legal al nuevo organismo, un segundo decreto estableció un período de transición hasta su efectiva puesta en marcha y determinó que la AFIP se desempeñaría como órgano descentralizado en la órbita de Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El modelo adoptado define un nivel para la Administración Federal de Ingresos Públicos, en el que se establecen estrategias, planes y programas, y se realizan las operaciones y servicios comunes, y un nivel que realiza la gestión tributaria, aduanera y previsional, que está conformado por la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

## **2.2. Modelo de Agencia Única**

### **2.2.1. Fundamentos**

Las administraciones tributarias constituyen una de las interfaces más importantes, complejas y dinámicas en la relación entre el Estado y la sociedad. Por su naturaleza, deben realizar esfuerzos permanentes para adaptarse a nuevos escenarios económicos y sociales, así como también a las cambiantes condiciones político-institucionales.

Adicionalmente, deben ser capaces de responder con celeridad a las demandas de los ciudadanos, demostrando una gestión transparente de los recursos que manejan y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Estas obligaciones hacen necesario que dispongan de suficiente información para poder analizar el contexto en el que se desenvuelven, conocer adecuadamente a los administrados y sus operaciones, identificar nuevas operatorias y evaluar estrategias que les permitan cumplir con sus fines.

Para ello y dado que muchas personas físicas y jurídicas son al mismo tiempo contribuyentes de los impuestos internos, usuarios del servicio aduanero y aportantes a los recursos de la seguridad social, es importante que exista un adecuado nivel de cooperación entre los organismos que tienen a su cargo la administración de estas tres facetas de la relación con el Fisco.

En el mismo sentido, es necesario que las administraciones tributarias establezcan mecanismos de cooperación con otros organismos de registro y control con los que también deben vincularse los administrados, como ser los que otorgan personería jurídica, los catastros inmobiliarios, los registros de propiedad, los registros de automotores, aeronaves y embarcaciones.

En países con organización federal las competencias de muchos de estos entes están descentralizadas, lo que obliga a redoblar los esfuerzos para consensuar esquemas cooperativos debido a las particularidades funcionales y operativas que se presentan en cada jurisdicción.

### **2.2.2. Objetivos estratégicos**

La administración tributaria, bajo el modelo de Agencia única, propuso como objetivo estratégicos:

- Fortalecer el control primario, prevenir la mora y el incumplimiento;
- Disminuir la evasión, el contrabando y el empleo no registrado;
- Contribuir al desarrollo y sustentabilidad de la economía, fomentando la responsabilidad de los ciudadanos y organismos como actores del proceso de recaudación de recursos;
- Mejorar los servicios a los contribuyentes y operadores del comercio exterior para promover el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y
- Promover el desarrollo organizacional, el crecimiento profesional de los funcionarios y procurar el uso eficiente de los recursos materiales y financieros

### **2.2.3. Características**

#### **2.2.3.1. Integración de las principales funciones**

La gestión relacionada con los impuestos internos y el control del comercio exterior quedó a cargo de la Dirección General Impositiva y de la Dirección General de Aduanas respectivamente, quienes retuvieron sus funciones específicas y sus recursos operativos.

Ambos organismos habían construido a lo largo de su trayectoria mecanismos adecuados de descentralización y delegación de facultades operativas. Ello permitió avanzar en esta línea a través del fortalecimiento del rol de gerente asignado a los jefes de las regiones, de las agencias impositivas y de las aduanas, a quienes se les confirió facultades y un nivel de autoridad acorde para conducir sus unidades.

Por otra parte, los procesos horizontales comunes a toda la organización quedaron a cargo de la AFIP.

Bajo este lineamiento, las áreas que elaboran planes y establecen programas que son comunes a las unidades de gestión - recaudación, fiscalización y planificación - pasaron a depender directamente de la Administración Federal, junto con las unidades de informática, auditoría interna, planificación, asuntos legales y administración de los recursos humanos, financieros y materiales.

Estas dependencias tienen un doble rol: por un lado, asisten y sirven de apoyo a las Direcciones Generales; por otro, son responsables de la formulación y coordinación de las políticas, planes, normas y sistemas

relativos a los procesos de la organización, lo cual es realizado en forma mancomunada con la DGI, la DGA y la DGRSS, atendiendo los conocimientos y experiencias que poseen en sus respectivos ámbitos de actuación.

De este modo, se procura la adopción de criterios homogéneos y se tiende a la racionalización y simplificación de las normas y de los procedimientos que regulan la relación fisco-administrado.

### **2.2.3.2. Racionalización operativa**

La búsqueda de economías de escala en la administración de los recursos y en los costos de gestión e infraestructura - redes de comunicación, sistemas de correos, stocks de insumos, etc. – también fue considerada para hacer más eficiente la utilización de los medios disponibles.

Se avanzó en la integración de los procesos de apoyo que resultan transversales a todas las áreas de la AFIP. Entre los más significativos se incluyen los relacionados con la administración de los recursos humanos, la gestión económico-financiera y de la documentación administrativa.

### **2.2.3.3. Optimización de las acciones de control**

La información disponible en la Administración constituye un pilar fundamental para efectuar análisis de riesgo.

La integración de funciones facilitó el proceso de sumar y compatibilizar en las bases de datos la información provista por los propios administrados a la DGI, a la DGA y a la DGRSS, e integrarla a la suministrada por los agentes de información y por otros organismos.

Entre otros datos, la AFIP posee información con respecto a:

- Declaraciones y pagos impositivos
- Despachos de importación y exportación
- Declaraciones y pagos de la seguridad social
- Domicilios alternativos
- Datos proporcionados por los agentes de retención
- Inmuebles –provenientes de los catastros provinciales y de los registros de propiedad y de las operaciones realizadas por escribanos
- Automotores y transacciones de autos usados
- Aeronaves
- Embarcaciones
- Compras relevantes
- Operaciones financieras -apertura y cierre de cuentas, acreditaciones bancarias, operaciones realizadas con tarjetas de débito, giros desde y hacia el exterior, compra-venta de divisas -

- Operaciones bursátiles -compra-venta de títulos públicos y privados-
- Consumos relevantes
- Declaraciones por precios de transferencia

La integración de funciones permitió sumar las experiencias en la aplicación de la normativa existente en las áreas impositiva, aduanera y previsional y detectar oportunidades para su mejora.

En este sentido, se propiciaron una serie de reformas legislativas conocidas como “Planes Antievasión” que contuvieron propuestas de carácter impositivo y de procedimiento tributario, iniciativas referidas fundamentalmente al ámbito aduanero y de la seguridad social.

Los principales aspectos tratados en los diferentes “Planes Antievasión” estuvieron referidos a:

- la extensión de la responsabilidad solidaria a ciertos sujetos;
- la incorporación de nuevas presunciones a la Ley de Procedimiento Tributario;
- el otorgamiento al Poder Ejecutivo Nacional de la facultad para condicionar el cómputo de deducciones, créditos fiscales;
- la incorporación de la resistencia a la fiscalización como figura infraccional;
- la prohibición de operaciones de comercio exterior que involucren mercaderías falsificadas;
- la facilitación de la disposición o venta de mercaderías secuestradas por la Aduana;
- la redefinición de la base imponible en ciertas operaciones de comercio exterior;
- la limitación del momento hasta el cual puede rectificarse la declaración aduanera;
- la optimización de la cobranza coactiva de las deudas aduaneras;
- la adecuación de la figura de contrabando menor y mayor penalización del contrabando punible judicialmente;
- la facultad de la AFIP para la constitución de garantías por medios electrónicos;
- la revisión del régimen de trabajadores del servicio doméstico;
- el impulso de normativas que combaten el uso de figuras jurídicas destinadas a evadir el pago de los recursos de la seguridad social;
- la determinación de deuda sobre base presunta cuando el empleador no registre o declare a su personal;
- la implementación de un régimen sancionatorio aplicable a los agentes de retención y percepción de los recursos de la seguridad social, asimilables a los existentes en materia impositiva;
- la reducción de los plazos procesales en materia de seguridad social.

- el otorgamiento de facultades a la AFIP para proceder al secuestro preventivo y eventual comiso de mercaderías;
- la consideración de la dirección electrónica como domicilio fiscal;
- la determinación de un domicilio fiscal alternativo con plena validez a todos los efectos legales;
- la creación de la figura del “inspector fedatario” y
- la puesta en marcha a nivel nacional de un sistema de registro unificado de personas jurídicas.

En la actualidad se está tramitando un nuevo “Plan Antievasión” con iniciativas referidas fundamentalmente al ámbito de la seguridad social.

#### **2.2.4. Aspectos de funcionamiento**

A partir del año 2001 la AFIP funciona como un ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción. Dicha autarquía se sustenta básicamente en dos pilares:

- Autonomía en el manejo de sus recursos, que están constituidos por un porcentaje de la recaudación total de los gravámenes impositivos y recursos aduaneros.
- Estabilidad en el cargo del Administrador Federal, sujeta al cumplimiento de objetivos cuantificables establecidos en los Planes de Gestión Anual.

#### **2.2.5. Consejo Asesor**

El Consejo Asesor está integrado por representantes de los distintos sectores de la sociedad, tanto del ámbito público como privado, entre los que se encuentran el Ministerio de Economía y Producción, el Banco Central de la República Argentina, la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación, la Administración Nacional de la Seguridad Social, referentes de los gobiernos provinciales y tributaristas de reconocida trayectoria, quienes evalúan y conforman los Planes de Gestión periódicamente.

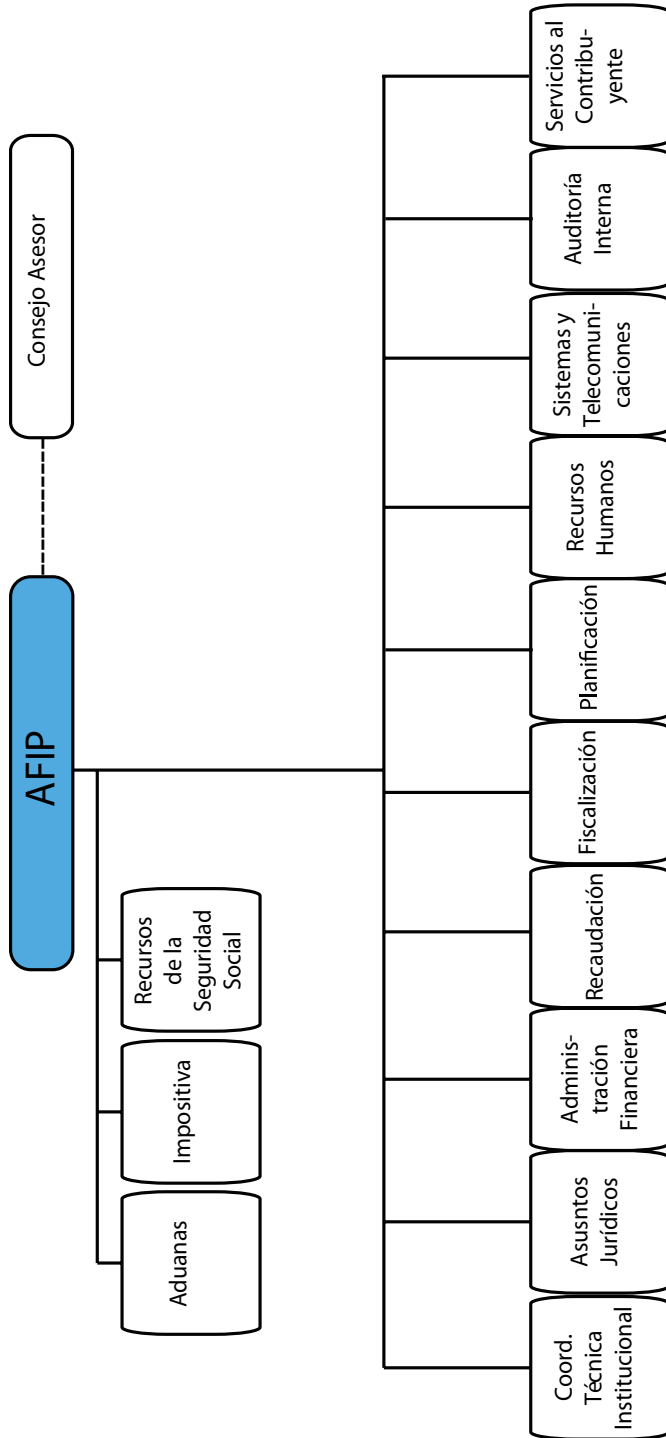
#### **2.2.6 Organización y estructura**

Desde la creación de la AFIP se fue adecuando paulatinamente la estructura organizativa con el fin de mejorar la eficiencia en la gestión y facilitar su relación con la comunidad.

En la Aduana se pusieron en operación unidades regionales con competencia asimilable a las unidades regionales impositivas. Asimismo, se puso en funcionamiento un área gerencial que tiene entre sus funciones dar mayor homogeneidad a la gestión del riesgo en las aduanas, realizar investigaciones vinculadas con fiscalizaciones ex-post e interactuar con aduanas de otros países.

También se crearon agencias y aduanas y se readecuaron los ámbitos jurisdiccionales de algunas unidades.

Como se refleja en el siguiente gráfico que muestra la estructura organizacional básica de la AFIP, otras modificaciones significativas estuvieron orientadas a la creación de áreas gerenciales de coordinación técnico-institucional, de servicios a los contribuyentes y usuarios aduaneros y de administración financiera. Asimismo, se creó la gerencia de asuntos jurídicos con el fin de centralizar y dar mayor uniformidad al análisis, interpretación y asesoramiento en materia jurídica de los ámbitos impositivo, aduanero y previsional.





## 2.3. Algunos Números

### 2.3.1. Contribuyentes

Tipo de Contribuyente	Activos
Grandes	62.863
Medianos	2.499.609
Pequeños	2.869.227
<b>Total</b>	<b>5.431.699</b>
Empleadores	826.347
Dependientes	8.024.000
Importadores/ Exportadores	32.000
Auxiliares de Comercio	10.520

Estos contribuyentes originan anualmente una cantidad de más de 110 millones de transacciones (declaraciones y pagos).

### 2.3.2. Recaudación

Origen de los Recursos	Millones de pesos
Impuestos Nacionales	188.670
Recursos Aduaneros	41.200
Seguridad Social	98.414
<b>Total</b>	<b>328.284</b>

### 2.3.3. Principales impuestos

Aduanas	Millones de pesos
IVA	91.115
Ganancias	55.552
Bienes Personales	4.041
Débitos y Créditos Bancarios	19.495
Combustibles	13.300
Derecho de Exportación	36.055

### 2.3.4. Personal

Organismos	Dotación
AFIP Central	3.299
DGI	13.195
DGA	5.188
DGRSS	1.487
<b>Total</b>	<b>23.170</b>

## 2.4. Principales ejes de acción

### 2.4.1. Apuesta a la tecnología

El complejo escenario informático existente al momento de la integración se ve reflejado en el hecho de que existían seis áreas de desarrollo y operación de sistemas, más de 130 pequeños centros de cómputos en todo el país, múltiples arquitecturas de sistemas y plataformas de desarrollo y operación, operando muchos de ellos con sus propias copias de bases de datos. Incluso, en función de sus distintas trayectorias en materia tecnológica, algunos de los sistemas presentaban distintos grados de tercerización.

Para integrar los sistemas informáticos era necesario superar los obstáculos derivados de las asimetrías informáticas que presentaban los organismos integrados y de la diversidad de arquitecturas de sistemas y de plataformas computacionales existentes.

Para ello se definieron algunos lineamientos destinados a reorientar la actividad informática y a consolidar el proceso de integración de la AFIP.

Los principales fueron:

- Recuperación de la independencia en materia de tecnología de información en las áreas de actividad vinculadas con sus funciones esenciales;
- Reingeniería de los sistemas preexistentes para adaptarlos a nuevas y homogéneas arquitecturas;
- Integración de los sistemas y actualización inmediata de sus bases de datos;
- Apertura de la organización hacia Internet;
- Implementación del principio de transparencia en lo referente a la exhibición del contenido de las bases de datos y
- Incorporación de instrumentos de control no intrusivos.

La AFIP tiene una estrategia informática que ha surgido como el hilo conductor de una estrategia corporativa, por lo menos en cuanto a la informática, información, y sistemas se refiere, que se constituyó en el punto de apoyo de cualquier estrategia que quiera ser desarrollada.

Existe un buen equipo de trabajo y los procesos de la gestión operativa y del control son sólidos y estables.

La plataforma tecnológica de la AFIP fue premiada internacionalmente, siendo la primera y única organización pública y privada de Sudamérica en obtener la máxima certificación que otorga el ICREA (International Computer Room Experts Association).

#### **2.4.2. Mejora del registro**

El Padrón de Contribuyentes estaba concebido como un gran repositorio de datos y compuesto por una gran cantidad de padrones fragmentados que operaban independientemente lo que provocaba pérdida de control y problemas para lograr un flujo rápido de información, provocando discrecionalidad e inconsistencias de información.

Es por ello que se ha desarrollado la concepción del “Registro Tributario” como un “sistema de información” que sirve de herramienta de apoyo para el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y la gestión ante el incumplimiento.

Extendiendo su ámbito de aplicación a todo tipo de responsables tributarios previstos en la legislación aduanera, impositiva y previsional, y no solamente a los contribuyentes.

Esto permite administrar la información relacionada con los responsables y potenciales responsables de las obligaciones tributarias, conteniendo los datos necesarios para conocer adecuadamente a los distintos responsables y potenciales responsables y las particularidades específicas de cada uno de ellos con el fin de tener una visión integral de los mismos en cada una de sus relaciones con la AFIP.

### **2.4.3. Ciclo completo**

En la actualidad, la AFIP cuenta con sistemas de control e información basados en tecnologías de la información homogéneas que permiten una visión integral del comportamiento del contribuyente respecto de sus obligaciones tributarias.

Esto nos permite además, aprovechar adecuadamente las múltiples fuentes de información externas existentes ( padrones catastrales y automotores, información del sistema financiero, etc.). Este entrecruzamiento eficiente de datos, mejora la performance del organismo en materia de recaudación y control.

El ingreso de la recaudación de los conceptos de seguridad social y principalmente la adopción de la presentación de declaraciones en disquete, marcó una tendencia importante y positiva en lo que al ingreso de información digitalizada masiva se refiere. De hecho la solución adoptada resolvió el gran problema operativo de recepción, captación y validación de millones de declaraciones y pagos anualmente, permitiendo que la AFIP disponga actualmente del 100% de la información, en forma oportuna y con altos niveles de confiabilidad por la eliminación de errores cometidos por los contribuyentes en la elaboración, por los bancos en la recepción o por la misma administración, en la digitación de los datos.

Este avance tecnológico permitió efectuar el control de las obligaciones hasta las últimas consecuencias, incluyendo el embargo de cuentas bancarias o bienes, en caso de persistir el incumplimiento.

### **2.4.4. Centralización de los procesos de control**

La gestión de control de las obligaciones tributarias de todos los contribuyentes, excepto autónomos y monotributistas, se efectúa a través del sistema centralizado denominado "Cuentas Tributarias" que recibe el 99,86 % de las declaraciones juradas y el 74,27% de los pagos directamente de los contribuyentes vía Internet.

El 18,66 % de los contribuyentes efectúan sus pagos en aproximadamente 6.000 puntas de caja distribuidos en más de 70 bancos, el 7,05 % por débito directo y pago telefónico.

Si bien los procesos son centralizados, existe la posibilidad de que cada área operativa, en función de la importancia de los contribuyentes, realice acciones personalizadas con anterioridad al proceso general. Para ello se pone a disposición de las mismas, la nómina de sus principales contribuyentes, con obligaciones del mes en curso incumplidas, para que accionen en forma local, anticipando la acción de control próxima a realizarse.

Se han segmentado los contribuyentes, de acuerdo a su importancia fiscal y/o por incumplimientos reiterados, lo que permite realizar las intimaciones de las obligaciones incumplidas con mayor asiduidad y cercanía al vencimiento incumplido.

#### **2.4.5. Servicios a los contribuyentes y usuarios aduaneros**

La apuesta a la tecnología significó la posibilidad de prestar mejores servicios a los contribuyentes, desarrollando aplicaciones que le permiten efectuar, desde su domicilio, inscripciones, constituir garantías, apoderar electrónicamente, recategorizarse, modificar datos de su registro, presentar declaraciones juradas, pagar, acogerse a regímenes de facilidades de pago, verificar vencimientos, etc. , con el consiguiente ahorro de recursos no solo para los contribuyentes y operadores de comercio exterior, sino también para la administración tributaria.

#### **2.4.6. Análisis de riesgo y fiscalización inteligente**

En materia de fiscalización la mayor disponibilidad de información y nuevas alternativas tecnológicas permitieron consolidar y poner en operación los sistemas Fisco y Bafis con acceso y explotación desde las áreas operativas regionales, incrementando significativamente las posibilidades de un mejor y más efectivo control, que a la vez que aumenta la cobertura de las acciones de fiscalización, permite un direccionamiento de las mismas en forma más inteligente.

El trabajo mancomunado de las áreas de control impositivo y aduanero presenta ventajas que surgen de articular la actuación técnico-operativa en los casos que la fiscalización ex-post de determinados operadores u operaciones de comercio exterior requiera el análisis de información y/o documentación con incidencia en ambas materias.

Los controles pueden orientarse tanto a verificar la valoración y clasificación arancelaria de las mercaderías como a determinar la realidad económica de las transacciones y su correcto tratamiento tributario, en oportunidad de documentarse las operaciones de comercio exterior y a posteriori. Tal es el caso de las maniobras de triangulación de exportaciones que debe investigar la AFIP, a través de las cuales se pretende licuar la base imponible de las operaciones en paraísos fiscales o países de baja o nula tributación.

La actividad desarrollada abarca no sólo la intervención de las áreas de valoración e investigación aduanera y de investigación y fiscalización impositiva, sino también de las áreas centrales de AFIP con competencia en análisis de precios de transferencia y en la gestión de intercambio de información entre administraciones tributarias de distintos países, con el objeto de reunir las pruebas necesarias para sustentar la posición fiscal.

#### **2.4.7. Recupero del nivel de inversiones**

La búsqueda de economías de escala en la administración de los recursos y en los costos de gestión e infraestructura - redes de comunicación, sistemas de correos, stocks de insumos, etc. – también fue considerada para hacer más eficiente la utilización de los medios disponibles.

Ello permitió que se pudieran adecuar 120 agencias y aduanas, se adquirieran 22 inmuebles, 450 vehículos y se reacondicionara el edificio donde se almacena la mercadería secuestrada.

#### **2.4.8. Desarrollo de los recursos humanos**

Más allá de la mejora de los procedimientos, las adecuaciones organizacionales, la integración de la información y las herramientas tecnológicas que se incorporen, la calidad de los recursos humanos es lo que permite superar los desafíos que implica la adopción de un nuevo modelo organizacional.

Siguiendo este enfoque, se generó una agenda de los temas prioritarios que podrían coadyuvar a un desarrollo más armónico del personal de las distintas áreas y a la conformación de una cultura organizacional integrada, entre los cuales se encontraba la progresiva compatibilización de las normativas laborales para alcanzar condiciones de trabajo similares para funciones homogéneas que tomasen en consideración las particularidades de cada operatoria y facilitasen la movilidad interna.

#### **2.4.9. Rol Federal**

Teniendo en cuenta la necesidad de promover mecanismos de naturaleza cooperativa alineados con los fines de la Administración, se impulsó la interacción con otros organismos nacionales, provinciales y municipales, con el objetivo de intercambiar información mutuamente relevante, aumentar la percepción de riesgo, luchar integralmente contra el incumplimiento, así como para lograr una reducción de los costos inherentes a las tareas de recaudación. La incorporación de la Clave Única de Identificación Tributaria a los registros tributarios, inmobiliarios y catastrales, y la homogenización del esquema recaudatorio son dos de los aspectos básicos que se fomentan por medio de acuerdos y convenios.

Como parte del esquema cooperativo adoptado, los productos tecnológicos desarrollados por la AFIP se han puesto a disposición de los organismos que los requieran. Entre ellos puede citarse:

- el sistema de captación de declaraciones y pagos;
- el sistema para la gestión y administración de los recursos humanos;
- el sistema de gestión de oficios judiciales y traba de embargo por Internet y
- el sistema único informático para la gestión judicial.

#### **2.4.10. Posicionamiento internacional**

Es conveniente que las administraciones tributarias interactúen con otros órganos de gobierno para promover la estabilidad normativa o propiciar la sanción de normas que favorezcan el desarrollo de sus funciones, ya sea en términos de simplificación procedimental, solución de lagunas legales o creación de nuevos instrumentos para la lucha contra el fraude.

Por estas circunstancias, resulta provechosa la cooperación, la integración y/o la coordinación de tareas entre organismos afines y que tienen competencias complementarias, en especial los impositivos, aduaneros y de recaudación de la seguridad social, con independencia de las características del país donde se lleven a cabo.

### **2.5. Conclusiones**

A través de este documento se ha pretendido describir el camino recorrido por la Argentina hacia la adopción de un modelo de administración tributaria en el que confluye la administración de los recursos impositivos, aduaneros y de la seguridad social.

La aplicación del modelo de agencia única en la Argentina ha resultado beneficiosa, pues ha generado sinergias positivas entre los organismos integrantes.

La capacidad de control fue potenciada a través del diseño de actuaciones coordinadas y/o conjuntas. En particular, se han mejorado los procesos vinculados a las funciones sustantivas de registro, recaudación, cobranza, control, fiscalización y aquellos relacionados con servicios ofrecidos a los administrados.

El nivel de desarrollo que hoy se le reconoce a la AFIP no hubiese sido posible si la Administración no hubiese tenido a disposición los recursos para implementar los importantes cambios requeridos y no hubiese alcanzado los altos niveles de aplicación de tecnología de la información registrados en los últimos años.

Si bien desde el punto de vista de la gestión operativa, a partir de las sinergias y esfuerzos mancomunados de la DGI, la DGA y la DGRSS, el organismo resultante fortaleció sus capacidades, existen algunos aspectos relacionados con el proceso de integración, sobre los que la experiencia indica que se debe prestar particular atención:

**o Respetar la especificidad de funciones**

Para que la integración sea provechosa, no se debe perder de vista que los organismos que pasan a conformar la agencia única poseen una naturaleza propia, siendo entidades con funciones y características diversas, aunque complementarias para la labor fiscal. Asimismo, el respeto por las identidades diferentes derivadas de su conformación histórica particular - las Aduanas, en especial en América Latina, son anteriores a las organizaciones nacionales - juega un rol fundamental a la hora de consolidar el nuevo organismo.

**o Identificar los procesos cuya integración agrega valor a la organización**

La gestión de los impuestos internos, de aduanas y de la seguridad social tiene alcances y particularidades que las diferencian, por lo cual sólo es posible integrar aquellos procesos que por sus características pueden ser compartidos por distintas áreas de negocio. No obstante, los procesos que se integren deben respetar las cuestiones específicas de cada ámbito.

**o Desarrollar una política de comunicación interna y externa efectiva**

A fin de minimizar el temor y la incertidumbre natural que todo proceso de cambio conlleva, se debe desarrollar una política de comunicación clara con respecto a los objetivos perseguidos y a los mecanismos a emplear. Se debe intentar que el proceso no sea entendido como la “absorción” de un organismo por parte de otro para minimizar los temores a la eliminación de cargos y tareas y pérdida de derechos adquiridos. Por ello, resulta crucial comunicar claramente la “integración” de instituciones, en la que se debe asegurar el respeto por las distintas identidades.



**o Disponer de recursos adecuados**

Además de desarrollar los procesos habituales para cumplir con sus funciones, los organismos deben realizar esfuerzos adicionales para integrar sus procesos. De ahí que resulte importante dotar de flexibilidad administrativa a la institución para superar los problemas que debe enfrentar cotidianamente y los que se deriven del proceso de fusión.

**o Considerar las relaciones laborales**

Tender a homogeneizar las condiciones laborales y favorecer la movilidad interna resulta importante a la hora de definir y poner en marcha las estrategias de integración. El desarrollo de iniciativas en materia de recursos humanos está estrechamente ligado a la existencia de sindicatos y convenios colectivos específicos diferentes en los organismos fusionados.

Por último, cabe señalar que la cooperación entre las tres Direcciones Generales ha permitido a la AFIP ser más eficiente en la ejecución de su misión, aumentando la productividad y la calidad de servicio brindado a la comunidad, gracias a la programación y ejecución conjunta de acciones de control y facilitación.

Como consecuencia de ello, la sociedad ha empezado a percibir la presencia de una organización más homogénea, unificada y fuerte, con capacidad para detectar y perseguir el incumplimiento fiscal.

El aumento de la percepción de riesgo en la sociedad, los nuevos servicios, la mayor cercanía a la comunidad están confluyendo para elevar el nivel medio de cumplimiento voluntario.

Por último podemos decir que la AFIP se convirtió en un pilar importante para el desarrollo y sustentabilidad de la economía, gracias al propio accionar y la suma de esfuerzos de organizaciones públicas, sociales y privadas, en materia de lucha contra la economía ilegal y el empleo no registrado, la reducción de la evasión y el contrabando y el perfeccionamiento de los procesos recaudatorios.

## **TEMA 2**

### **ASPECTOS CLAVES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA FUSIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS AATT**



*Ponencia*

*Tema 2.*

## **ASPECTOS CLAVES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA FUSIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS AATT**

**Márcio F. Verdi**  
Secretario Ejecutivo  
(CIAT)

*SUMARIO: Introducción.- 2. Modelos de fusión, desde la visión de tributos internos.- 3. Países americanos.-4. Integración organizacional agencia única.- 5. Integración de funciones.-6. Ventajas indirectas de la integración.- 7. Riesgos de la integración.- 8. Desafíos de un proceso de unificación, fusión e incorporación de una administración tributaria.- 9. El mayor desafío: la estrategia de implementación.-10. El plan de acción.- 11. El plan de acción (2).-*

### **1. INTRODUCCIÓN**

- La Política Fiscal de los países de América Latina es lo que son sus Administraciones Tributarias;
- Los sistemas tributarios son lo que las AT pueden ejecutar con sus Recursos Humanos, Materiales , Tecnológico y con sus Potestades y Autonomía de Gestión en relación al marco legal existente.
- Objetivos Fundamentales de las AT
- El Cumplimiento Voluntario: presencia fiscal y aceptación social de los tributos
- El escenario en América Latina
- La integración no es un objetivo en si mismo, y no es el único

## 2. MODELOS DE FUSIÓN, DESDE LA VISIÓN DE TRIBUTOS INTERNOS

- Tributos Internos
- Tributos Internos + Aduanas
- Tributos Internos + Seguridad Social
- Tributos Internos + Aduanas + Seg. Social
- Opciones Anteriores con o sin Cobranza Judicial y Proceso Criminal
- Opciones Anteriores y Funciones Extra Fiscales, como el pago de beneficios, tesorería, y otros servicios no tributarios, como incluso la educación tributaria.

Considerando los 38 países del CIAT, verificamos que ni la mitad de los países tiene integrado la misma cosa, sin embargo, se verifica que casi todos los países tienen alguna tarea integrada, sea fiscal o extra fiscal.



### **3. PAÍSES AMERICANOS**

- **Tributos Internos , Aduanas y Seguridad Social**

Argentina, Brasil y Perú

- **Tributos internos y Aduanas**

Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras; México, Perú y Venezuela

### **4. INTEGRACIÓN ORGANIZACIONAL AGENCIA ÚNICA**

- Concentran y optimizan las capacidades de control y de recaudación de los tributos
- Aplica el concepto de Contribuyente Único
- Aplica el concepto de ventanilla única, de sinergias, de servicio público integrado, de atención al público y simplificación de tramites
- Promueve el crecimiento profesional de los funcionarios y el desarrollo eficiente de los recursos materiales y financieros
- Ahorro de costos al Estado y maximización en el uso de los recursos – redes de datos, de pagos y de sistemas, etc.

### **5. INTEGRACIÓN DE FUNCIONES**

- Sistemas de Captura y Procesamiento de Información
- Servicios de Información y Asistencia al Contribuyente
- Registro de Contribuyentes
- Procesamiento de pagos
- Control de cuenta corriente
- Cobranza y convenios de pagos
- Servicios de Gestión de Recursos Materiales y Personales
- Servicios de Capacitación

## 6. VENTAJAS INDIRECTAS DE LA INTEGRACIÓN

- **Administración de riesgo**
  - El análisis de riesgo puede enriquecerse notablemente con la suma de elementos de diferentes fuentes
  - Determinación de indicios de incumplimientos e inconsistencias
    - Importaciones, exportaciones y ventas
    - Salarios, ingresos y pagos a la seguridad social
    - Operaciones de comercio exterior, inventarios, compras y ventas
    - Procesos de valoración y precios de transferencia en operaciones de partes vinculadas

## 7. RIESGOS DE LA INTEGRACIÓN

- **Dos organizaciones que comparten un jefe:**
  - Se mantienen las diferencias en procesos
  - Estructuras de apoyo compartidas
  - Tecnología, planificación y control interno pueden también separarse
- **Una organización, absorbe a la otra**
  - Problemas de clima organizacional
- **Dos áreas específicas de negocio, y un área común de control**
- **Viabilidad de los modelos de estructura en un escenario de fusión**
  - Por tributo?
  - Por función?
  - Por tipo de contribuyente?
  - Estructuras altamente jerárquicas o planas

## **8. DESAFÍOS DE UN PROCESO DE UNIFICACIÓN, FUSIÓN E INCORPORACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

- **Política de gobierno**
- Las decisiones exceden la gestión de los ejecutivos de las organizaciones involucradas
- Es un desarrollo estratégico de gobierno
- **Aspectos legales**
- Los ajustes no deben afectar la continuidad operativa al momento de la transición
- Se debe garantizar que la fusión no elimine potestades de ninguna de las organizaciones
- **Definición de competencias y relaciones institucionales**
- **Comité de gestión del proceso y un gestor del proyecto**
- **Garantizar la continuidad de los Servicios**
- **Mantener dos sistemas distintos operando de manera simultánea**
- **Enfrentar las reacciones al cambio**

## **9. EL MAYOR DESAFÍO: LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN**

- **Diseñar el proceso por fases, identificando las etapas de preparación para la fusión, la transición y el inicio de la nueva gestión**
- La identificación temprana de riesgos y la preparación de medidas atenuantes en cada etapa son decisivas
- Cada etapa debe identificar acciones prioritarias
- Cada etapa debe identificar también los puntos de control mínimos que deben alcanzarse



- **Logística**
  - **La fusión requerirá adaptaciones desde la la infraestructura física a los procesos de dotación de materiales y equipo, y la gestión y el desarrollo humano**
    - Carreras, potestades, remuneraciones, sindicatos
    - Capacitación
    - Desarrollo de competencias

## 10. EL PLAN DE ACCIÓN

- **Focalizado en los objetivos de la fusión**
  - Mejora de procesos
  - Generación y aprovechamiento de sinergias
  - Mejora de la eficiencia
- **Aspectos y etapas**
  - Servicios incorporados
  - Servicios fusionados
  - Servicios especializados
- **Áreas**
  - Normativas
  - Gestión
  - Tecnología
  - Servicios internos
  - Contingencia
  - Puede requerir o no un tratamiento regional diferenciado

## **11. EL PLAN DE ACCIÓN (2)**

- **Recursos humanos**
  - **Liderazgo**
    - Identificar campeones del proceso desde etapas tempranas
  - **Gremios y sindicatos**
  - **Gestores de opinión interna y externa**
  - **Identificación de gerentes como administradores del cambio**
  - **Incorporación de mandos medios como impulsores en promoción de una estrategia compartida**
- **Proyecto de comunicación**
  - **Plan de comunicación de carácter estratégico**
    - Interno
    - Externo
    - Divulgar las razones y bondades del cambio

*Caso práctico*

*Tema 2.1*

## **LA GESTIÓN DEL CAMBIO: EL LIDERAZGO HACIA EL CAMBIO, LA COMPATIBILIZACIÓN DE ESTRUCTURAS, FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS**

**Lorraine Malinda**

Comisionada Adjunta, Recursos Humanos  
Autoridad de Ingresos  
(Kenia)

*SUMARIO: Resumen ejecutivo.- 1. Introducción.- 2. Autoridad de Ingresos de Kenia.- 3. Gestión del cambio en la Autoridad de Ingresos de Kenia.- 4. Areas de cambio organizacional en la KRA.- 5. La experiencia de la KRA en la gestión del cambio.- 6. Conclusión*

### **RESUMEN EJECUTIVO**

La Autoridad de Ingresos de Kenya (KRA) está a cargo de liquidar, recaudar y rendir cuentas de todos los ingresos de acuerdo con las leyes específicas. Su fuerza laboral consta de 4000 empleados dispersos en oficinas a través de toda la República de Kenia. La dirige el Comisionado General (CG) como ejecutivo en jefe. La visión de la Autoridad es la de ser la principal autoridad de ingresos en el mundo, respetada por su profesionalismo, integridad e imparcialidad. La KRA ha estado sometida a transformación organizacional durante los últimos 14 años. En esta ponencia se explica la transformación teórica, los cambios que la Autoridad ha experimentado a través del tiempo e igualmente muestra cómo se maneja el proceso de cambio.

La transformación organizacional se conoce como el proceso para garantizar que una organización pueda desarrollar e implementar importantes programas de cambio, que aseguren que la misma responda estratégicamente a las nuevas exigencias y que continúe funcionando efectivamente en el ambiente dinámico en el que opera, y cuyas actividades

puedan involucrar cambios en la estructura, procesos y cultura de la organización. En la KRA los programas de transformación son dirigidos por los directivos superiores.

En este período de transformación organizacional existe la necesidad de administrar el cambio. Ello se entiende como planificar, iniciar, realizar, controlar y estabilizar los procesos de cambio tanto a nivel corporativo como personal. La gestión de cambio se entiende como un enfoque estructurado y estratégico para iniciar y administrar el proceso de cambio.

El cambio organizacional se ha producido cada vez que la KRA ha tenido que hacer una transición de un estado a otro. Han habido cuatro principales áreas de cambio en la KRA. Estas incluyen cambios estratégicos, avances tecnológicos, cambios estructurales y a personas. El Programa de Reforma y Modernización de la Administración de Ingresos se inició en 2003, con un equipo de proyecto completo, con el fin de mejorar la eficiencia y los servicios. Como consecuencia, hubo una alta tasa de automatización. Entre otras iniciativas, el sistema S2005S (Simba) fue implementado para atender el proceso de liquidaciones en las aduanas; el Centro de Procesamiento de Documentos (CPD): se implementó un sistema de trabajo de 24 horas para atender el procesamiento centralizado de documentos de importación; los módulos Paybox y Orbus fueron implementados para mejorar el pago electrónico de impuestos y la recopilación de documentos. Igualmente se implementaron la captura de datos e imágenes del sistema de recibo de efectivo para reducir la filtración de ingresos y proveer el oportuno acceso a los datos, a la vez que se activaron módulos de Scala de Activos Fijos, Chequera e Impresión de Cheques. Al mismo tiempo se integró la función de investigación y aplicación de la ley, y se estableció una unidad de inteligencia de negocio. Los impuestos al Valor Agregado (IVA), Impuesto sobre la Renta, y los Impuestos Selectivos fueron fusionados en solo departamento llamado Impuestos Internos (DII) a fin de crear integración y que el cliente sólo tenga que recurrir a un solo lugar.

Las iniciativas más recientes incluyen: la modernización del Simba y su extensión a las oficinas, introducción del Sistema de Inventario de Petróleo de Aduanas (COSIS) y la base de datos de Valoración, adquisición de escáneres de rayos-X de carga para asistir en la verificación y detección, desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Gestión Tributaria (SIGT) y permitir el registro en línea y modernización del Sistema de Gestión de Vehículos (SGV) que a su vez se comuniquen con el Sistema SIMBA 2005 y facilite el registro de vehículos a motor.

Los procesos de negocio fueron mejorados para implementar el Intercambio de Datos Digitales de la Autoridad de Ingresos (RADDEX) por medio del cual se puede compartir información aduanera con socios regionales de Kenia, presentar las autoliquidaciones en la gestión de aduanas e iniciar

la implementación de un puesto fronterizo de una parada como parte de la iniciativa de Comercio y Transporte de África del Este. El Sistema Electrónico de Rastreo de Carga (SERC) fue instalado para seguir la pista de la carga en tránsito desde los puertos hacia las fronteras a fin de minimizar la desviación de la carga en tránsito hacia el mercado interno. La KRA implementó un Software Gratis de Fuente Abierta, el sistema de Planificación de Recursos de La Empresa (PRE) que fusiona las funciones administrativas de apoyo para permitir eficiencia, efectividad, transparencia y asegurar la compatibilidad de los sistemas y procedimientos.

Para manejar el cambio de manera efectiva, la Autoridad adoptó una estructura y sistemas corporativos más eficientes como parte de la modernización y mejoramiento de los procesos e infraestructura de negocios. Se dedicaron más esfuerzos a los servicios de primera línea, cumplimiento y funciones de aplicación de las leyes. Otras estrategias incluían: a la gerencia superior dirigiendo el proceso de transformación, implementación del cambio mediante fases, comunicación efectiva, creación de una oficina de proyectos bajo la supervisión del Comisionado General, para vincular los planes de negocios con el plan corporativo, centralización de los servicios de apoyo, participación del Tesoro para los fines de renombre y patrocinio, desarrollo de capacidad, incremento de la extensión de beneficios, reconocimientos e introducción de premios de reconocimiento por buen desempeño, participación de los empleados, así como participación de las partes interesadas.

A pesar de enfrentar unos cuantos desafíos tales como presupuesto limitado, manejar varias iniciativas que competían entre sí y un poco de resistencia de las partes interesadas, en general, el proceso de gestión de cambio en la KRA, dirigido por líderes de equipo dinámicos, ha sido una historia de éxito. La Autoridad ha logrado un récord ejemplar de movilizar exitosamente el grueso del ingresos gubernamental a un costo mínimo, desarrollando y utilizando un equipo profesional que es auto-dirigido.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **Antecedentes**

En el turbulento ambiente global actual, las organizaciones deben ser capaces de hacer frente a situaciones únicas a fin de sobrevivir y continuar siendo competitivas. Los rápidos cambios que se están produciendo en el ambiente están causando transformaciones fundamentales que tienen un dramático impacto en las organizaciones que presentan nuevas oportunidades y amenazas de liderazgo en las mismas. Pierce y Robinson (2007) señalan que el ritmo del cambio ha aumentado mediante el cambio en las telecomunicaciones y la globalización del mercado y que el cambio es parte integral de las cosas que tienen que atender los líderes y gerentes.

## **Transformación Organizacional**

La transformación organizacional es el proceso de garantizar que una organización puede desarrollar e implementar importantes programas de cambio, que asegurarán que la misma responda estratégicamente a las nuevas demandas y continúe funcionando efectivamente en el ambiente dinámico en el que opera. Sus actividades pueden involucrar cambios en la estructura, procesos y cultura de la organización. La misma cambia la perspectiva de la organización. Se puede dar inicio a la misma por diversas razones, incluyendo un nuevo presidente. En el cambio transformacional, se incorporan desarrollos significativos en las estructuras corporativas así como procesos a través de toda la organización. El cambio transformacional de la organización es impulsado por los negocios y se enfoca en el modo en que deben hacerse las cosas para garantizar que el negocio funcione mejor. Beckhard, (1989) señala que hay cuatro tipos de cambio transformacional. Estos constituyen cambios con respecto a lo que impulsa a la organización, cambio en las relaciones entre partes organizacionales, cambio en las formas en que se realiza el trabajo; por ejemplo, introducción de nueva tecnología y cambio en las normas culturales, valores o sistemas de investigación, tal como el desarrollo de una cultura enfocada en el cliente.

Los programas transformacionales son dirigidos por los ejecutivos a nivel superior. Los líderes hacen énfasis en lograr el compromiso de las personas para actuar, y se enfocan en el desarrollo de nuevos niveles de concienciación respecto a dónde se encuentra el futuro y comprometerse a lograr el mismo. Ellos deben gestionar la transición del estado actual hacia el futuro; es decir, determinar los nuevos procesos, procedimientos, sistemas y estructuras que deben desarrollarse. Las personas deben involucrarse en el proceso y la comunicación se torna muy importante, ya que es comunicándose que las personas se comprometen con el cambio. La gestión de cambio es un enfoque sistemático para tratar con el mismo, tanto de la perspectiva de la organización, como a nivel individual. La gestión de cambio, un término un tanto ambiguo tiene por lo menos 3 aspectos diferentes, incluyendo la adaptación, control y realización del cambio. En la base de estos tres aspectos se encuentra un enfoque proactivo para hacerle frente al cambio. Para una organización, la gestión del cambio significa definir e implementar procedimientos y/o tecnologías para manejar los cambios en el ambiente de negocios, así como para beneficiarse de las oportunidades de cambio. Mientras más efectivamente se maneja el mismo, mayor será la probabilidad de que la organización prospere.

La gestión de cambio significa planificar, iniciar, realizar, controlar y finalmente estabilizar los procesos de cambio tanto a nivel corporativo como personal. El cambio es la adopción continua de estrategias y estructuras corporativas para cambiar las condiciones externas. Es un enfoque estructurado y estratégico para iniciar y administrar el proceso de cambio en la estructura y cultura

organizacionales a medida que los equipos/comportamiento y actitud de las personas hacia el cambio logran una transición en el campo de los procesos de negocios, implementación de tecnología o en cualesquiera otras políticas de una organización. La gestión de cambio involucra crear conciencia en por qué es necesario el cambio, inculcando el deseo de cooperar y participar en el proceso de cambio, proporcionando y cotejando el conocimiento para guiar en el proceso de cambio y formular la estrategia y planes de reforzamiento para sostener el cambio. Un proceso de cambio exitoso debe enfocarse en el ambiente de negocio, examinar el grado de adecuación entre el negocio y su ambiente cambiante, desafiar la sabiduría convencional, expresar una visión apremiante, formar una coalición de partidarios, dirigir el proceso de implementación, mantener el rumbo a pesar de las dificultades percibidas, así como recompensar y reconocer a las personas por las contribuciones hechas al proceso.

### **Fundamentos Teóricos de la Gestión de Cambio**

Según Burnes, (2004), existen tres escuelas de pensamiento en relación con la gestión de cambio: la escuela de perspectiva individual, la escuela de dinámica de grupo y la escuela de sistemas abiertos. La escuela de perspectiva individual, a su vez, está dividida en 2 grupos: los conductistas y los psicólogos de la Gestalt-teoría de campo. Los primeros ven la conducta como resultante de la interacción de un individuo con el ambiente. Por otro lado, los últimos creen que la conducta es un producto del ambiente y la razón. Los conductistas creen que la conducta que es recompensada tiende a ser repetida; por lo tanto, es necesario cambiar las condiciones que la causan (Skinner, 1970). Los teóricos de la Gestalt-teoría de campo piensan que el aprendizaje es un proceso de lograr perspectivas, expectativas y perspectivas o patrones de pensamiento. No solamente toma en cuenta las acciones de las personas, sino la interpretación que la persona hace de las mismas. Ambos grupos han influido en la gestión de cambio.

La escuela de dinámica de grupo hace énfasis en producir el cambio mediante equipos o grupos de trabajo. Las personas en las organizaciones trabajan en grupos, por lo tanto, el comportamiento individual debe ser visto y modificado para que se adapte a las normas y prácticas de grupo. El enfoque de cambio a nivel del grupo influye en las normas, roles y valores de los grupos. Esta escuela de pensamiento ha influido en la teoría y práctica de gestión de cambio. Ahora es usual que las organizaciones se vean a sí mismas como compuestas de grupos y equipos más que meramente una colección de individuos (Mullins, 1989).

La escuela de sistemas abiertos ve a la organización como si estuviese compuesta por un número de subsistemas interconectados. Un cambio en una parte del sistema impactará a las otras partes. Los sistemas abiertos significan que las organizaciones interactúan con el ambiente tanto externo

como interno a través de los diversos subsistemas. El objetivo de esta escuela es estructurar las funciones de negocio de manera que los objetivos globales de negocio sean colectivamente logrados. La misma intenta entender a las organizaciones desde una perspectiva holística mas que particularista. Existen cuatro principales subsistemas organizacionales; subsistema de metas y valores organizacionales, subsistema técnico, subsistema psicosocial y subsistema gerencial.

### **Metas y Valores Organizacionales**

Estos abarcan los objetivos y valores declarados que una organización desea promover. Una organización requiere que sus metas y valores sean compatibles no sólo interna, sino también externamente.

### **Técnico**

Se refiere a la combinación específica de técnicas, tecnologías y conocimientos que una organización requiere a fin de funcionar. La preocupación radica en la compatibilidad y adecuación de los mismos en una organización.

### **Psicosocial**

Esto se refiere al clima y cultura de una organización. El tejido que mantiene unidas a las personas. Influyen en el mismo el ambiente, historia, las personas, además de las tecnologías y estructuras. Cualquier debilidad amenazará la unión de la organización.

### **Gerencial**

Relaciona a la organización con el ambiente. Ello incluye desarrollar planes estratégicos adecuados, diseño de estructuras, procesos de control y fijación de metas.

Los subsistemas son interdependientes y una alteración de una parte, afecta a las otras partes de los sistemas. Es improbable que la capacitación tenga éxito en efectuar el cambio, por cuanto se enfoca en la persona y no en la organización. Igualmente es importante que las organizaciones intervengan y dirijan la energía y talento de su personal a fin de lograr el éxito.

### **Modelos de Gestión de Cambio**

Existen varios modelos de gestión de cambio que incluyen desarrollo organizacional, análisis de campo de fuerzas y ocho fases, entre otros.



## **Desarrollo Organizacional**

El desarrollo organizacional es uno de los enfoques del cambio. El mismo abarca a la organización como un todo y enfoca el cambio como una función del ambiente externo y transacciones internas entre diversos subgrupos dentro de la organización. De acuerdo con Cole (2002), requiere establecer la necesidad de cambio y una vez esa necesidad es identificada, se designa a alguien dentro o fuera de la organización para coordinar el cambio. También requiere un análisis y diagnóstico que involucra preparar y designar medios adecuados y aceptables para adquirir información pertinente, planificación e implementación de la acción en base a decisiones tomadas, evaluación y revisión y finalmente, revisión de lo programado.

### **Análisis del Campo de Fuerzas**

El análisis del campo de fuerzas es una técnica de solución de problemas y de planificación de acciones descrita por Kurt Lewin y que puede ser usada durante múltiples fases del proceso de planificación. De acuerdo con Dessler, (2008) el proceso de dirigir el cambio, según lo define Kurt Lewin, involucra descongelar, mover y volver a congelar. Señala que la fase de descongelamiento incluye establecer un sentido de urgencia y compromiso de movilización mediante el diagnóstico conjunto de problemas que enfrenta la organización. La fase de movimiento consiste en crear una coalición que sirva de guía, desarrollar y comunicar una visión compartida y ello puede lograrse manteniendo la comunicación simple, usando foros múltiples, repeticiones y dirigiendo mediante el ejemplo. Los líderes pueden ayudar a los empleados a lograr el cambio con medios tales como capacitación, revisión de políticas, procedimientos y de la estructura organizacional. La fase de re-congelamiento involucra reforzar la nueva forma de hacer las cosas e incluye cambios en los sistemas y procedimientos de la organización, usando nuevos sistemas de evaluación e incentivos para reforzar la conducta deseada. También incluye el cambio de cultura mediante modelos a imitar y la comunicación de nuevos valores. El señala que la renovación organizacional con frecuencia se inicia con un cambio en la estrategia, misión y visión de una firma. La meta del análisis del campo de fuerzas se explica como la capacidad para ayudar a los líderes y otras partes interesadas a identificar, documentar y entender esas fuerzas que probablemente influyan en la implementación del plan. Algunas fuerzas contribuyen a promover el cambio, mientras que otras obstaculizan el cambio deseado. Los líderes pueden actuar para apalancar a las fuerzas colaboradoras y mitigar las fuerzas obstaculizadoras. Muchos líderes involucrados en el cambio están utilizando este modelo.

## **Modelo de Ocho Fases**

Kotter (1995), resumió los ocho pasos requeridos para transformar organizaciones del modo siguiente: estableciendo un sentido de urgencia, instando a las personas a avanzar y hacer que los objetivos sean reales y relevantes. Estructurando un equipo que está colocando a las personas adecuadas con el debido compromiso emocional y combinación de destrezas y niveles. Logrando la visión correcta: hacer que el equipo establezca una visión y estrategia simples y se enfoque en los aspectos emocionales y creativos necesarios para promover los servicios y la eficiencia. Comunicación para la aceptación de tantas personas como sea posible, comunicar los aspectos esenciales simplemente para llamar la atención y responder a las necesidades de las personas. Acción de empoderamiento, eliminando obstáculos, permitiendo la retroalimentación constructiva y mucho apoyo de los líderes. También se debe reconocer y recompensar el avance y los logros. Se deben establecer logros a corto plazo fijando metas que sean fáciles de lograr y un número manejable de iniciativas. Se requiere igualmente promover y estimular la determinación y persistencia a la vez que destacar los logros y futuros hitos. Finalmente, se requiere que el cambio se fije reforzando el valor del cambio exitoso a través del reclutamiento, promoción de nuevos líderes de cambio y entretejiendo el cambio en la cultura.

## **Liderazgo en la Gestión de Cambio**

A través de los períodos de cambio, los líderes requieren concentrarse en que las personas pasen de evitar a aceptar el cambio. Significa mover a las personas de un estado de negación a un estado de aceptación (Conner, 1993). Los líderes deben cambiar la actitud de las personas de evitar hacia aceptar. Los líderes de cambio se enfocan en los aspectos de influir, inspirar e integrar las conductas necesarias que promuevan la sostenibilidad del cambio. Existen diez (10) factores críticos de éxito para dirigir el cambio. Entre ellos, el proceso de validación requiere un líder que desarrolle un sólido caso de negocio. La calibración, mediante la cual los resultados de negocios están alineados con las mediciones claves de éxito; patrocinio donde uno adquiere apoyo adecuado; propuesta de valor, donde se expresa la visión focalizada y trasciende en cascada; mapa mediante el cual se trata toda la travesía, movilización, desarrollando fuerza y creando masa crítica. Otros son: desplazamiento, validando, probando e implementando; evaluación del impacto mediante la cual se efectúa una evaluación sumatoria y presentación de informe y finalmente, la sostenibilidad, donde se mantiene el ímpetu del cambio para impulsar la capacidad sostenida. Caldwell (2003) señala que el liderazgo de cambio trata de crear una visión para el cambio, mientras que la gestión de cambio trata de traducir la visión en agendas y acciones.

La implementación del cambio requiere influir en las personas para que utilicen efectivamente la tecnología y/o de manera consistente utilicen métodos nuevos para realizar sus trabajos. El liderazgo hacia el cambio requiere comunicación efectiva, apoyo ejecutivo pleno y activa, participación de los empleados, planificación y análisis organizacional y necesidad ampliamente percibida del cambio. Una gestión exitosa de cambio requiere un gran compromiso de los ejecutivos y gerentes superiores. Los líderes deben establecer una visión clara para el proceso de gestión de cambio, designar un defensor ejecutivo que sea el dueño del proceso de gestión de cambio, que lograr involucrar a las personas adecuadas de la organización, que preste atención a los cambios que ocurran – preguntando cómo van las cosas y enfocándose en el avance y obstáculos para la gestión de cambio.

Los líderes deben patrocinar partes del cambio o el proceso de gestión de cambio como participante involucrado, a fin de aumentar la participación activa e interacción con otras organizaciones miembros. Ellos requieren establecer una estructura que apoye el cambio. Esto podría adoptar la forma de un comité directivo, grupo de liderazgo o coalición de guía. Deben cambiar los sistemas de medición, recompensa y reconocimiento para medir y recompensar el logro de nuevas expectativas. Los líderes tienen que solicitar y actuar en base a la retroalimentación de otros miembros de la organización, reconocer el elemento humano en el cambio; por cuanto las personas tienen diferentes necesidades y diferentes formas de reaccionar ante el cambio. Requieren tiempo para manejar y ajustarse al cambio. Pierce y Robinson(2007) dicen que cuando se acepta el cambio, los líderes requieren reestructurar la cultura de sus organizaciones y ello puede lograrse a través de elementos de buen liderazgo tales como visión, desempeño, principios, perseverancia, pasión, sistemas de recompensa, símbolos y estructura.

Los líderes de nivel superior deben participar en la capacitación a la que asisten otros miembros de la organización y deben dar a conocer lo que han aprendido en las sesiones. Los líderes deben ser honestos y dignos de confianza; tratar a las personas con el mismo respeto que ellos esperarían. Los líderes que pueden desafiar, motivar y facultar a sus equipos mediante el cambio son exitosos. Deben prepararse para la travesía estableciendo credibilidad y un registro de toma de decisiones efectivas de modo que haya confianza en su capacidad para hacer lo necesario a fin de lograr que la organización avance. Los líderes deben chapotear a través del pantano jugando un papel importante durante el período de implementación del cambio. En ese período, la organización está mayormente inestable, caracterizada esta última por la confusión, temor, pérdida de dirección, disminución de productividad y falta de claridad respecto a la dirección y mandato. Este puede ser un período de emociones, por lo que los líderes deben enfocarse en dos aspectos: primero, se deben reconocer y validar los sentimientos y confusión de los empleados; segundo, los líderes deben trabajar con los empleados para comenzar a crear una nueva visión del

lugar de trabajo que ha sido alterado. Luego de llegar, es el momento ideal para que los líderes introduzcan un nuevo cambio positivo. Es solamente a través del liderazgo que se puede lograr afianzar el cambio en la propia cultura de la organización. El líder transmite un sentido de confianza y control (o falta de la misma) al empleado. También comunica sus propios sentimientos respecto al cambio, el grado en que él/ella confía en las habilidades de los empleados para superar el cambio y en el sentido de propósito y compromiso. El líder comunica la medida en que él/ella acepta las reacciones y sentimientos de los empleados y las expectativas respecto al comportamiento que es visto como adecuado o inadecuado. Los líderes comunican adicionalmente el grado en que él/ella está conectado(a) con la situación y sentimientos de los empleados o está en contacto con los mismos.

Siempre que un líder comunica el cambio, se debe pensar que está personalmente comprometido con el mismo y ven que se lleve a cabo aun si tuviera consecuencias negativas; reconociendo que el cambio impacta negativamente a algunas personas y que el líder está abierto a discutir los sentimientos de los empleados respecto al cambio. Igualmente que el líder confía que el equipo pueda superar el cambio y desea y necesita colaboración a fin de que los cambios funcionen.

## **2. AUTORIDAD DE INGRESOS DE KENIA**

La Autoridad de Ingresos de Kenia (KRA) fue establecida mediante Ley del Parlamento, Capítulo 469 de las leyes de Kenia, que entró en vigencia el 1° de julio de 1995. La Autoridad tienen la responsabilidad de recaudar ingresos en nombre del Gobierno de Kenia. Antes de 1995, las funciones de recaudación de ingresos del Gobierno estaban distribuidas entre al menos cinco ministerios y/o Departamentos diferentes. A falta de coordinación, su desempeño se caracterizaba por la ineficiencia y bajos niveles de rendición de cuentas. El razonamiento que sirvió de base al establecimiento de la Autoridad surgió de la necesidad de mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en esta área crítica del sector público. Por lo tanto, el principal objetivo del establecimiento de la KRA era coordinar la función de generación de ingresos públicos reuniendo a las agencias pertinentes bajo el paraguas de la agencia central de finanzas; a saber, el Ministerio de Finanzas. Se esperaba que esta reestructuración proveyera una administración efectiva para una mayor movilización de los ingresos del Gobierno de manera sostenible. Una Junta Directiva, formada por expertos tanto del sector público como privado, toma las decisiones de política que son posteriormente implementadas por la Administración de la KRA. El Presidente de la Junta es designado por el Presidente de la República de Kenia. El Ejecutivo en Jefe de la Autoridad es el Comisionado General, quien es designado por el Ministro de Finanzas.

La visión de la Autoridad es ser la Autoridad de ingresos líder en el mundo respetada por su profesionalismo, integridad e imparcialidad. La declaración de misión consiste en promover el cumplimiento con la legislación y reglamentación de impuestos, comercio y fronteras de Kenia, promoviendo las normas establecidas en la carta de los Contribuyentes y la responsable aplicación de las leyes por personal altamente motivado y profesional, maximizando los ingresos al menor costo posible para el bienestar socioeconómico de los kenianos. Los valores esenciales de la Autoridad son integridad, profesionalismo, justicia, imparcialidad, compromiso y trabajo en equipo y responsabilidad social corporativa.

### **El Papel de la KRA**

El papel de la KRA es el siguiente:

- Administrar y aplicar las leyes escritas o disposiciones específicas de las leyes escritas relacionadas con la liquidación, recaudación y contabilización de todos los ingresos de acuerdo con estas leyes.
- Asesorar respecto a asuntos relacionados con la administración de/y la recaudación de ingresos conforme a las leyes escritas.
- Mejorar la eficiencia y efectividad de los procesos de Suministro, Promoción, Capacitación y Disciplina en la administración tributaria, y eliminando la Burocracia.
- Eliminar la evasión tributaria simplificando y coordinando los procedimientos y mejorando el servicio y educación al contribuyente, aumentando así la tasa de cumplimiento.
- Promover el profesionalismo y erradicar la corrupción entre los empleados de la K.R.A., pagando salarios adecuados que le permitan a la institución atraer y retener profesionales competentes con integridad y sólidos valores éticos.
- Restaurar la Independencia Económica y orgullo Soberano de Kenia eliminando eventualmente los perennes déficits presupuestarios, creando estructuras organizacionales que maximicen la recaudación de ingresos.
- Garantizar la protección de las industrias locales y facilitar el crecimiento económico a través de la administración efectiva de las leyes tributarias relacionadas con el comercio.
- Garantizar la asignación efectiva de los escasos recursos en la economía, aplicando efectivamente las políticas tributarias, enviando así las señales deseadas de incentivos y cambios a todo el país.
- Facilitar la distribución de rentas de maneras socialmente aceptables, aplicando efectivamente las leyes tributarias que afectan la renta en diversas formas.
- Facilitar la estabilidad económica y fluctuaciones cíclicas moderadas en la economía proporcionando una efectiva administración tributaria como instrumento de implementación de las políticas fiscales y de estabilización.

- Ser un ‘perro guardián’ para las agencias Gubernamentales (tales como los Ministerios de Salud, Finanzas, etc.) controlando los puntos de salida e ingreso al país a fin de garantizar que productos prohibidos e ilegales no pasen a través de las fronteras kenianas.

### **3. GESTIÓN DEL CAMBIO EN LA AUTORIDAD DE INGRESOS DE KENIA**

El cambio organizacional se ha producido cada vez que la KRA haya tenido que hacer una transición de un estado a algún estado futuro deseado. Como consecuencia, la KRA ha tenido que gestionar el cambio organizacional mediante la planificación e implementación de iniciativas de cambio de modo tal de minimizar la resistencia de los empleados y el costo a la organización, a la vez que maximizar la efectividad del esfuerzo de cambio.

Estamos conscientes de que el ambiente de negocios actual requiere que las organizaciones experimenten cambios casi constantes si han de permanecer siendo competitivas. Factores tales como la globalización de los mercados y la tecnología en rápida evolución obliga a las organizaciones a responder a fin de sobrevivir. Aunque algunas de las iniciativas de cambio en la KRA con frecuencia han surgido de problemas confrontados por la organización, la mayoría de las iniciativas de cambio han sido implementadas por razones positivas; es decir, para hacer los sistemas y procesos más eficientes y efectivos.

### **4. AREAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL EN LA KRA**

Ha habido cuatro principales áreas de cambio organizacional en la KRA. Estas incluyen cambios estratégicos, avances tecnológicos, cambios estructurales y de personas.

En vista de que todas las cuatro áreas están relacionadas, la KRA con mucha frecuencia ha instituido cambios en otras áreas cuando intenta realizar un cambio en un área. Los cambios estratégicos se han producido cuando la Autoridad ha tenido que aventurarse a procurar nuevas fuentes de ingresos, así como cuando se hace un esfuerzo deliberado para aumentar la recaudación de ingresos a fin de reducir costos.

Aunque los cambios tecnológicos con frecuencia han sido introducidos como componentes de mayores cambios estratégicos, en algunas ocasiones se han producido por su propia cuenta dentro de la Autoridad. El aspecto importante, dentro de la KRA, de la tecnología cambiante con el tiempo ha sido la determinación de los empleados afectados. Por esta razón, los avances tecnológicos han sido necesariamente incorporados en los sistemas y estructuras de gestión generales creados para respaldar los procesos.

Como consecuencia de razones estratégicas, cambios operacionales y estilos gerenciales, desde el establecimiento de la KRA se han producido cambios estructurales a través del tiempo.

En 1995, la KRA se estableció como la agencia de recaudación de ingresos del gobierno central, reuniendo a tres departamentos del Ministerio de Finanzas y uno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Los Departamentos del Impuesto sobre la Renta (IR), Aduanas y Selectivos al Consumo (A&S) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) provinieron del Ministerio de Finanzas, mientras que el Departamento de Transporte Terrestre (DTT) provino del Ministerio de Transporte. Había falta de sinergia entre departamentos lo que llevó a una competencia poco saludable, rivalidad y duplicación de esfuerzos que no respaldaban la visión, misión y el mandato de la Autoridad.

No había integración por cuanto la KRA permanecía como una organización basada en impuestos con las inherentes ineficiencias que resultan de una estructura semejante. Como resultado de ello, se hizo una réplica de las unidades organizacionales para cada impuesto y los escasos recursos eran malgastados en tareas repetitivas. Cada departamento de ingresos continuó conservando sus propias unidades en reclutamiento de contribuyentes, auditoría, investigación, educación del contribuyente, gestión de la deuda, etc.

La mayoría de los procesos incluyendo los procedimientos administrativos eran realizados manualmente con muy poca computarización. Se hacía poco uso de los computadores en el registro de vehículos a motor y otorgamiento de licencias, recepción de efectivo en la DTT y presentación electrónica de declaraciones. Se había hecho poco respecto a la instalación de servicios de correo electrónico y facilidades de banca electrónica. El departamento de Aduanas e Impuestos Selectivos tenía sistemas obsoletos, los procesos internos de PAYE e impuesto de retención todavía usaban sistemas manuales, mientras que los sistemas críticos que tenían que apoyar a departamentos de servicios tales como recursos humanos, finanzas, e investigación no estaban disponibles. En general, los sistemas en la KRA utilizaban el antiguo enfoque tradicional para el procesamiento de datos, es decir, ingreso de datos de documentos en papel, siendo los informes generados sobre una base ad hoc. Los sistemas no podían compartir información entre sí, lo que llevaba a demoras en las tomas de decisiones. El cliente no podía ser atendido de manera eficiente y efectiva y esto era evidente de la confusión masiva que existía en los entonces largos salones.

La estructura y relaciones personales no estaban en armonía con el objetivo global de la organización. La Autoridad era administrada bajo los lineamientos y políticas del servicio civil. Esto, en ausencia del marco estructural necesario no respondía a los objetivos de la KRA. El personal carecía de armonía y su lealtad se inclinaba más hacia sus departamentos y no la KRA. Había diferencias

en los niveles de educación, por cuanto la mayoría del personal en el Impuesto sobre la Renta e IVA cumplían con requerimientos universitarios, mientras había un muy bajo porcentaje de graduados en el departamento de Aduanas e Impuestos Selectivos.

El personal de los diversos departamentos se unió a la Autoridad trayendo consigo la cultura dispar de sus ministerios de origen. La cultura es una forma de vida, es el conjunto de normas, valores y creencias que rigen la conducta. Durante este período inicial de formación, la Autoridad era inestable por cuanto tenía una mezcla de personal de diversos departamentos con diversas culturas, estructuras, sistemas y procedimientos diferentes. Desarrollar un equipo que compartiera una visión común, cultura y que integrara los sistemas, procedimientos y procesos era la prioridad inmediata de la administración. Los procedimientos eran mayormente manuales y la cultura era más de obligar al cumplimiento que enfocarse en el cliente. El personal todavía se consideraba que pertenecía ya fuera a los departamentos de impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado y aduanas y no como la Autoridad de Ingresos de Kenia. Cada departamento contaba con su propia sección de recursos humanos, finanzas, administración, y así sucesivamente. Había una forma de semi-autonomía, mientras que simultáneamente habían departamentos de Recursos Humanos y Finanzas debidamente establecidos en la Oficina Principal. Integrar a las personas, estructura, políticas y procesos era un desafío para la administración. Hubo duplicación de procesos y mandatos en los departamentos de ingresos y parecía que si los departamentos tiraran en direcciones diferentes. La gestión de desempeño fue relegada.

Durante el período del segundo plan (2003 – 2006), se inició el Programa de Reforma y Modernización de la Administración Tributaria cuyo objetivo era mejorar la eficiencia y entrega de servicio a los contribuyentes. Para lograr esto, se creó la oficina de gestión de proyectos y análisis de negocios. Su mandato era coordinar las reformas en la Autoridad. Las reformas fueron estructurales, funcionales y tecnológicas. Un número de proyectos fueron discutidos y cada uno de ellos tenía un comité de dirección y un equipo de proyecto que era responsable de implementar el proyecto. El tema estratégico del segundo plan corporativo era “Recaudación de Ingresos Mejorada mediante Servicio de Calidad Mejorada a las Partes Interesadas. Modernización de los Procesos Internos de la KRA y Revitalización de la Fuerza Laboral”. Los objetivos claves incluían lograr la excelencia operacional mediante procesos modernizados, revitalización de la fuerza laboral para producir una fuerza laboral técnicamente competente, garantizando la entrega de servicio ejemplar a los contribuyentes y sobrepasando las metas de ingreso al más bajo costo.

Bajo el Programa de Reforma y Modernización de la Administración de Ingresos, había una alta tasa de computarización que hacía los procesos simples y rápidos. El sistema S2005S (Simba) fue implementado para manejar el proceso de



liquidación en aduanas. El objetivo era modernizar la administración de aduanas de acuerdo con las normas convencionales internacionalmente aceptadas y mejores prácticas según se describen en los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Convención de Kioto Revisada de la OMA (OMA) sobre Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros. El Centro de Procesamiento de Documentos (CPD): un sistema de trabajo de 24 horas fue implementado para ofrecer el servicio de procesamiento centralizado de los documentos de importación. Los agentes liquidadores e importadores podían entonces ingresar sus documentos en cualquier momento del día y desde cualquier lugar del mundo para el procesamiento de los datos ingresados dentro de las 24 horas de haber sido ingresados. Este constituyó un cambio del sistema previos de procesamiento manual de documentos en largos salones.

Los módulos Paybox y Orbus fueron implementados para mejorar el pago electrónico de impuestos y la recopilación de documentos, así como para mejorar el control y monitoreo de las operaciones de negocios a fin de incrementar la eficiencia. En el Departamento de Transporte Terrestre (DTT) se implementó la captura de datos e imágenes en el sistema de recibo de efectivo, a fin de reducir la filtración de los ingresos y proveer acceso oportuno a los datos. Se activaron los módulos de Scala de Activos Fijos, Registro de Caja e Impresión de Cheques. En general, el nivel de automatización mejoró de computador a personal en una relación de 1:5 a 1:3. Se realizó una auditoría de seguridad de datos informáticos para garantizar el cumplimiento; se emprendió el mejoramiento del proceso de negocios para crear integración y el enfoque relacionado con una sola instalación, al igual que se llevó a cabo una reestructuración para crear una estructura organizacional basada en funciones. Se integró la función de Investigación y Aplicación de la Leyes y se estableció una unidad de inteligencia de negocios. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto sobre la Renta e Impuesto Selectivo al Consumo fueron fusionados en un departamento llamado Impuestos Domésticos (DID) para crear la integración y que el contribuyente sólo tenga que recurrir a una sola instalación.

A fin de crear un equipo profesional, se realizó un número de iniciativas, incluyendo el desarrollo e implementación de nuevos esquemas de servicio, la remuneración y otros beneficios fueron revisados e implementados, se llevó a cabo una intensiva labor de desarrollo de capacidad, se desarrolló una política de comunicación y se implementó un nuevo sistema de contratación y evaluación del desempeño basado en el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard). El objetivo era revitalizar y desarrollar una fuerza laboral respetada por su competencia técnica, profesionalismo y cortesía. La política de hacer pasar a todos los graduados aprendices por todos los módulos tributarios fue discutida e implementada. Además de impartir las destrezas de administración tributaria necesarias, el otro objetivo era “crear” miembros del personal que se identifiquen con toda la organización.

Para mejorar la entrega de servicios durante el período del plan al menor costo y con máxima satisfacción para las partes interesadas, la KRA llevó sus servicios más cerca del público, mejoró la educación de los contribuyentes, desarrolló una carta de los contribuyentes y normas internas para el personal, a fin de aumentar la eficiencia, a la vez que aumentó la visibilidad comunitaria mediante participación en actividades corporativas y otorgando reconocimiento a contribuyentes importantes y cumplidos. El Departamento de Transporte Terrestre (DTT) traspasó a las regiones la emisión de licencias realizada por la Junta de Servicios Públicos (JSP) y de Otorgamiento de Licencias para el Transporte (OLP). El DTT prepare a todas las estaciones para ofrecer servicios relacionados con el IVA, Impuestos Selectivos e Impuesto sobre la Renta. Además, se establecieron más centros de recibo de declaraciones, recepción de recaudación y satélites para reducir el costo de cumplimiento y llevar los servicios más cerca de los contribuyentes.

La División de Servicios al Contribuyente se estableció bajo el Departamento de Servicios de Apoyo y la función fue centralizada a fin de mejorar la efectividad de la educación del contribuyente, así como la coordinación. En todas las estaciones de la KRA y principales centros se establecieron puestos de atención al cliente. Igualmente, se introdujeron las campañas de impresión y medios para aumentar el nivel de concienciación. Se adoptó también el concepto de Clínicas Tributarias, con un enfoque orientado hacia los servicios, en las que se educó a los contribuyentes respecto a diversos temas tributarios.

Durante el periodo del tercer plan (2006 – 2009), el tema estratégico de la KRA fue “Desarrollar un equipo profesional dedicado que incorpore procesos y tecnologías modernos para entregar servicios enfocados en el cliente que mejoren el cumplimiento y la recaudación de ingresos”. Dentro de la Autoridad hubo nuevos cambios de iniciativas, así como la continuación de otras del período de plan anterior. Las principales metas incluyeron: desarrollar un equipo dedicado y profesional, re-ingeniería de los procesos de negocios y modernización de la tecnología, mejoramiento y expansión de los servicios al contribuyente, así como mejoramiento de la recaudación de ingresos y fortalecimiento de la aplicación de las leyes.

En el desarrollo de un equipo dedicado y profesional, la Autoridad pudo implementar un paquete revisado de remuneración, emplear personal nuevo y capacitado, introducir la contratación por desempeño y aplicarla a través de la administración y mejorar la integridad mediante la implementación de planes de prevención de la corrupción y el establecimiento de una oficina de asuntos internos para disuadir la corrupción y mejorar una cultura de integridad. Se inició en la Autoridad un ejercicio de evaluación del trabajo para clasificar, calificar y ponderar los trabajos de manera objetiva y sistemática, a fin de determinar su valor y adecuada remuneración y a la vez determinar la equidad interna y externa. Se esperaba que la Evaluación del Trabajo desarrollara una estructura organizacional que respaldara los procesos cambiados.

Otros importantes Proyectos de Recursos Humanos incluían entrenamiento y tutoría y el desarrollo de las políticas de recursos humanos. A fin de brindar apoyo, guía y asesoría a empleados recién reclutados, así como asistir al personal para mantenerse al corriente de los numerosos cambios en el ambiente de trabajo, la Autoridad inició la implementación del programa de entrenamiento y tutoría para transmitir conocimiento y destrezas. La Autoridad desarrolló Políticas de Recursos Humanos que proporcionan y reglamentan la orientación y desarrollan una cultura común entre el personal. Algunas de las políticas desarrolladas incluyen: política de reclutamiento, inducción, promoción y separación; política de remuneración y recompensa; política de capacitación y desarrollo; política respecto a género, política sobre abuso de drogas y sustancias, entre otras. La Estrategia de Desarrollo Gerencial de la KRA para ayudar a nutrir y desarrollar a los gerentes fue desarrollada y se inició su implementación. El marco de competencias básicas fue desarrollado e implementado para asistir en diversas iniciativas, incluyendo el reclutamiento, desplazamientos, capacitación y desarrollo. Se iniciaron igualmente actividades en los centros de Pruebas Psicométricas y Evaluación para asistir en la coordinación de los reclutamientos, desplazamientos, evaluación de necesidades de capacitación dentro de la Autoridad, promociones y progresión de carreras.

Se renovaron las oficinas y facilidades de alojamiento del Instituto de Capacitación de la Autoridad de Ingresos de Kenia (ICAIK). A fin de convertirlo en un centro de excelencia y además facilitar el entrenamiento mediante cursos técnicos y la implementación de un Marco de Desarrollo Gerencial recién desarrollado, ICAIK firmó un Memorándum para asociarse con el Instituto de Administración de África del Este y Sur (IAAES) y la Universidad de Canberra (Australia). Actualmente se encuentra en proceso de realizar lo mismo con la Universidad de Nairobi (Kenia).

Durante el periodo del plan, la KRA inició la reingeniería de los procesos de negocio y modernización de la tecnología. Se proponía llevar a cabo el Mejoramiento del Proceso de Negocios (MPN) y aumentar el alcance de la interacción electrónica con los contribuyentes para incrementar la productividad del personal y el servicio al cliente mediante la modernización de los sistemas de la tecnología de la información (TI), mejorando la seguridad de la TI y modernizando los procesos e infraestructura de negocios. Las iniciativas de TI incluían la modernización de Simba y su extensión hacia las estaciones, introducción del Sistema de Inventario de Petróleo de Aduanas (COSIS) y la base de datos de Valoración, adquisición de escáneres de carga de rayos-X para asistir en la verificación y detección, se desarrolló e implementó el Sistema de Gestión Tributaria Integrada (SGTI), para permitir el registro y presentación de declaración en línea, reduciendo así los costos e incrementando el cumplimiento. Igualmente se modernizó el Sistema de Gestión de Vehículos (SGV) a fin de permitirle comunicarse directamente con el sistema SIMBA 2005 para el registro fácil de vehículos a motor.

Se mejoraron los procesos de negocio implementando el Intercambio de Datos Digitales de la Autoridad de Ingresos (RADDEx) que permite compartir información de aduanas con los socios regionales de Kenia, introduciendo la autoliquidación en la administración de aduanas e iniciando la implementación del puesto fronterizo de una sola parada como parte de la Iniciativa de Comercio y Transporte de AFRICA DEL ESTE. Igualmente se instaló el Sistema Electrónico de Rastreo de Carga (SERC) a fin de rastrear la carga en tránsito de los puertos a las fronteras, a fin de minimizar la desviación de la carga en tránsito hacia el mercado interno. KRA implementó un Software Gratis de Fuente Abierta, el sistema de Planificación de Recursos de la Empresa (PRE) que combina las funciones administrativas de apoyo a fin de lograr eficiencia, efectividad y transparencia. El mismo provee una aplicación integrada con una base de datos unificada.

La KRA trabajó para mejorar los servicios al contribuyente mediante seminarios educativos y conferencias para las partes interesadas del sector. Se revisó la carta de los contribuyentes y se cargó en el sitio Web de la KRA. Se llevó a cabo también un Estudio de Tiempo de Entrega para determinar el nivel de reducción de tiempo de entrega de las importaciones luego de la implementación del SIMBA. Con respecto a facilitar la participación, la Autoridad estableció alianzas con organizaciones clave interesadas y lanzó el esquema de Operador Económico Autorizado (OEA) para dar tratamiento preferencial a los comerciantes cumplidos. Las iniciativas para simplificar el proceso tributario incluían fortalecimiento de la marca KRA, establecimiento del Tribunal de Avalúo Aduanero y de Impuestos Selectivos y mejores programas CSR.

La Autoridad adoptó una estructura corporativa y sistemas más eficientes como parte de la modernización y mejoramiento de los procesos de negocios e infraestructura. Se dedicaron mayores esfuerzos a los servicios de primera línea, cumplimiento y funciones de aplicación de las leyes. Durante el período, la Autoridad creó instalaciones únicas para la mayoría de las estaciones y servicios de administración centralizados incluyendo el transporte. Los servicios de apoyo fueron estructurados según líneas funcionales para aumentar la eficiencia.

## **5. LA EXPERIENCIA DE LA KRA EN LA GESTIÓN DEL CAMBIO**

El cambio debe ser dirigido desde el nivel superior. El líder debe rebosar confianza y estar comprometido con el cambio. Los líderes deben inspirar, influir y crear “aceptación” a todos los niveles a fin de impulsar el cambio. Debe haber comunicación constante sobre el caso de negocio, plan de migración y la visión desde el más alto nivel. Debe haber un mecanismo de retroalimentación. El Comisionado General y la Junta Directiva estuvieron al frente de las iniciativas de cambio. De manera consistente comunicaron y demostraron su compromiso con el cambio. Se requiere que los líderes movilicen a las personas y recursos para llevar a cabo el cambio. Esto se hizo efectivamente comunicando lo que iba a cambiar, cómo iba a cambiar, porque se requería cambiar y cuál iba a ser

el estado futuro. Esto es muy importante para la aceptación y apoyo. Se debe reafirmar constantemente al personal lo que sucederá/ no sucederá y la visión y el plan de migración deben ser claramente entendidos. No debe haber sorpresas. Los líderes también comprometieron al Principal, al Ministro de Finanzas para lograr el renombre y los recursos financieros a fin de implementar el cambio. Se identificaron algunos puntos de resistencia y se tomaron difíciles decisiones para separar a dicho personal. Los líderes no dieron tregua en el cambio, a pesar de los desafíos enfrentados especialmente con la implementación del Simba 2005, cuando agentes aduaneros fueron al tribunal y se manifestaron en contra de la implementación del sistema. Simba 2005 es una historia de éxito para la Autoridad.

Para minimizar el trauma, las organizaciones deben comunicar consistentemente al personal sobre los cambios, especialmente el avance que se está logrando, destacando los hitos. La comunicación debe enfocarse en lo que se espera que vaya a cambiar y como el cambio impactará a las personas. Se debe reafirmar constantemente al personal, por cuanto este es un período de incertidumbre, temor e inestabilidad. También es una oportunidad para que la gerencia influya en la actitud del personal respecto al cambio. Las organizaciones pueden organizar sesiones de consejería para el personal para ayudarlo a hacer frente a los cambios que se llevan a cabo en el lugar de trabajo. También se puede considerar la designación de consejeros tanto dentro como fuera de la organización e informarle al personal que haga uso de los mismos. El enfoque podría ser consejería individual o en grupo, según más convenga. Se podría establecer un puesto de consejería, así como una línea de ayuda a la cual el personal podría llamar y ser asistido según lo requiriera.

Con la introducción de nuevas tecnologías y procesos, se le debe brindar al personal oportunidades de capacitación, de modo que sus destrezas estén acorde con el nuevo cambio. La insuficiencia de las destrezas y/o conocimientos crea temor e intimidación entre el personal. Idealmente, la adquisición de destrezas debe ser concurrente con la implementación del cambio de modo que una vez que el Nuevo sistema sea puesto a disposición, el personal pueda utilizarlo. Poseer las destrezas y conocimientos requeridos es una forma importante de aumentar la confianza del personal.

Involucrar a los empleados en la planificación y ejecución del cambio contribuye a minimizar el trauma, por cuanto primeramente los empleados entienden de qué se trata y segundo, saben qué esperar, cuando esperarlo y cómo los impactará. Saber de qué se trata les permitirá aceptar y dar su pleno apoyo al cambio, minimizando así la resistencia.

El uso de sistemas de Contratación según Desempeño y de Evaluación de Desempeño como herramientas operacionales ayuda a minimizar traumas al fijar metas y objetivos que claramente se pueden lograr. El sistema de gestión

de desempeño describe claramente como se realiza y mide el trabajo, al igual que crea el ambiente en el que las personas se sienten valoradas por sus logros. Mediante el uso de la contratación por desempeño el ejecutivo, los gerentes y supervisores se proponen gestionar las iniciativas de cambio en la Autoridad.

Varias carreras administrativas han sido desarrolladas y establecidas para guiar a los empleados en su progresión dentro de la Autoridad. La Autoridad también se ha asegurado de que todos los empleados estén familiarizados con las carreras administrativas y las políticas de Recursos Humanos. Esto se ha llevado a cabo mediante la sensibilización y circulación de los materiales a través del Intranet. De este modo, cada miembro del personal podrá ver cómo crecerán en el nuevo ambiente de trabajo.

La Autoridad de Ingresos de Kenia ha establecido sistemas que reconocen los logros y realizaciones que contribuyen a los objetivos generales de la Autoridad. Los sistemas ofrecen lineamientos respecto a cómo se seleccionan y recompensan a los empleados, ya sea financieramente o de otro modo. Los sistemas de reconocimiento se enfocan en el reforzamiento positivo y han sido una herramienta efectiva para promover la conducta deseada, estimulando al personal a tomar acciones porque desean hacerlo y porque reciben algo de valor a cambio. Un programa de reconocimiento efectivamente diseñado y administrado puede guiar el proceso de cambio de una organización reforzando positivamente las conductas deseadas.

La Autoridad utiliza programas de asesoría y manejo de tensión para ayudar a los empleados a manejar situaciones difíciles. La Autoridad ha contratado a instituciones experimentadas y también ha capacitado a consejeros internos para probar estos servicios esenciales en el momento de cambio. Las actividades de organización de equipos, fiestas del personal y actividades deportivas han sido utilizadas para manejar la tensión en la Autoridad.

Las estructuras, procedimientos y funciones pueden hacerse compatibles asegurándose de que los planes de negocios estén vinculados al plan corporativo. Esto garantiza una alineación entre las metas de negocios y las metas corporativas generales, con una misión, visión y objetivos estratégicos comunes. La adopción del Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) por parte de la KRA le permitió a la Autoridad enfocarse en todas las perspectivas. Debe haber alineación entre los objetivos corporativos y los objetivos de negocios. En el desarrollo del plan corporativo, es importante involucrar tanto a las partes interesadas internas como externas y tomar en cuenta los factores políticos, económicos, sociales y otros. Es necesario realizar un análisis FODA para identificar las fortalezas y oportunidades clave que la organización debe aprovechar al máximo, a la vez de desarrollar estrategias de mitigación para las amenazas y debilidades. La Autoridad logró realizar esto involucrando al personal y las partes interesadas externas en el desarrollo del plan corporativo.

El concepto Bsc fue transmitido en cascada a los planes de negocios y se identificaron aspectos que serían implementados como proyectos. Por lo tanto, los cambios en la Autoridad están vinculados a la dirección estratégica de la organización la cual es guía por la misión y la visión.

Adicionalmente, la KRA estableció estructuras que respaldan el cambio. Ello se hizo creando la Oficina de Gestión de Proyectos y Análisis de Negocios (OGPAN) bajo la dirección del CG. El mandato dado a la OGPAN era coordinar todos los proyectos, monitorear el progreso y hacer la evaluación. La Autoridad estableció comités de dirección y designó a gerentes y equipos de proyectos para garantizar la debida coordinación de los mismos. En adición a esto, cada proyecto estableció una red de agentes de cambio mediante la cual algunos funcionarios fueron designados como agentes de cambio, sensibilizados respecto al proyecto y responsabilizados de comunicar los cambios al resto del personal. Estos funcionarios fueron campeones del cambio, creando la aceptación a todos los niveles.

Para combinar efectivamente las funciones en una sola, se debe llevar a cabo una revisión de los mandatos respecto a las funciones y estructuras actuales. Se deben desarrollar mapas de los procesos e igualmente identificar las duplicaciones y traslajos de roles y/o procesos identificados y decisiones tomadas para consolidar los procesos y funciones relacionados en una sola función o estructura. Los roles y procesos relacionados deben agruparse.

En gran medida, las funciones, estructuras y procedimientos pueden hacerse compatibles. La experiencia de la KRA ha sido que la liquidación de los vehículos a motor en el puerto ahora han sido integradas con el registro. Todos los vehículos a motor salen del Puerto de Mombasa habiendo sido liquidados por aduanas y registrado completos con placas numeradas. Anteriormente, estas funciones eran realizadas separadamente por aduanas (liquidación solamente) y registro (RTD) en Nairobi solamente. Los vehículos eran liquidados por aduanas, dejaban el puerto y permanecían sin registrar durante largo tiempo. Esto constituía una escapatoria especialmente para vehículos en tránsito. La información compartida entre Simba 2005 y VMS ha permitido el registro de vehículos a motor en el puerto.

La fusión del IVA y el Impuesto sobre la Renta en el Departamento de Impuestos Internos (DII) es otro ejemplo de funciones que han sido hechas compatibles. La fusión permite una visión única de un contribuyente, llevar a cabo auditorías conjuntas, el cumplimiento y registro de los contribuyentes en relación con ambos impuestos. La fusión ha permitido a la Autoridad ser vista como una entidad, es decir, la Autoridad de Ingresos de Kenia y no como entidades separadas. Ha contribuido a la integración del personal en la Autoridad. La introducción del SGTI permitirá a los contribuyentes aplicar para el registro y presentación en línea de las declaraciones.

La creación del Departamento de Investigación y aplicación de las leyes era con el propósito de consolidar la investigación de casos de evasión tributaria y el enjuiciamiento de los evasores tributarios, además de investigar al personal involucrado como cómplice en la evasión tributaria. Ello permitió con estrategias y enfoques comunes a enfrentar el tema de la evasión tributaria. Anteriormente, cada departamento de ingresos tenía su propia función de investigaciones y no había ni coordinación, ni estrategias y dirección comunes en las actividades.

La centralización de los Departamentos de Apoyo ha coordinado la aplicación uniforme de las políticas en toda la Autoridad y minimizado las decisiones conflictivas. Previamente, los departamentos de apoyo estaban descentralizados en los departamentos de ingresos, haciendo difícil la aplicación de políticas y estrategias por cuanto cada departamento de ingresos trataba de promover su propia agenda. La centralización no solamente ha coordinado la aplicación uniforme, sino que ha fortalecido la autoridad y control sobre diversas funciones de apoyo, El establecimiento de oficinas regionales ha apoyado la integración en toda la Autoridad. Las regiones son responsables de los recursos y tienen que dar cuenta de los ingresos en sus respectivas regiones. El hecho de compartir oficinas y recursos comunes tales como el personal de apoyo, ha estimulado significativamente la integración. Anteriormente, estos diferentes departamentos en las regiones eran responsables de sus propias finanzas y recursos tales como los vehículos a motor y el personal. El personal todavía operaba en silos de impuesto sobre la renta, derechos aduaneros e IVA y las oficinas estaban dispersas en diferentes edificios en la misma ciudad. Esto ha cambiado actualmente y la imagen de la Autoridad ha sido fortalecida.

La creación del departamento de mercadeo y comunicación se proponía contribuir al mercadeo de productos tales como los Registros Tributarios Electrónicos (RTE), el SGTI y el centro de llamadas, al mismo tiempo que comunicar al público la posición de la Autoridad sobre diversos temas. El departamento también coordina la educación al contribuyente usando un enfoque común, a diferencia de los tiempos anteriores en que la educación del contribuyente estaba descentralizada en los diversos departamentos de ingresos.

### **Factores Clave que Determinan el Alcance de Dicha Compatibilidad**

#### **Estrategia de Comunicación**

El desarrollo de una estrategia de comunicación es crucial para la exitosa gestión del proceso de cambio. Ellos incluye la comunicación tanto interna como externa. Es importante invadir a la organización con comunicación persuasiva sobre el cambio. Los líderes deben ser capaces de expresar el razonamiento



lógico de su estrategia de cambio y estar preparados para resistencia normal anticipada. También se hace énfasis en el contenido del mensaje, además de las estrategias usadas para transmitir los mensajes. Se indica que los mensajes deben enfatizar la necesidad de los cambios propuestos y resaltar la habilidad de los miembros para efectuar los cambios.

### **Compromiso de las Partes Interesadas**

La implementación del cambio depende mayormente de un alto nivel de confianza y colaboración entre la administración y los empleados, así como con las partes interesadas externas. Dicha confianza se puede desarrollar mediante la apertura e involucrando a los empleados ampliamente en el proceso de cambio. Las estrategias de participación dan a los miembros de la organización la oportunidad de expresar sus preocupaciones sobre el cambio y aprender sobre la conveniencia, beneficios y apoyo relacionados con el cambio. La participación mediante la experiencia ayuda a los participantes a reconocer los beneficios del cambio si se hace saber a los clientes que los líderes estaban firmes cuando el cambio se inició. Se debe identificar e involucrar en el proceso desde el inicio, a las partes interesadas, tanto internas como externas. La experiencia de la KRA es que comprometimos a todas las partes interesadas pertinentes incluyendo a las agencias gubernamentales tales como la Oficina de Normas de Kenia, la Asociación de Banqueros de Kenia y la Autoridad Portuaria de Kenia, entre otras. Las partes interesadas internas tales como los departamentos de información y tecnología, finanzas y recursos humanos han sido partes interesadas en la mayoría de los proyectos de la Autoridad. Ello obedece a que un cambio en una parte de la organización probablemente impacte a otros departamentos y también porque los cambios estaban basados en la tecnología, requerían financiamiento e impactaban a las personas.

### **Participación del Empleado**

Logre la confianza y apoyo del empleado involucrándolos en el proceso de cambio. Establezca redes de agentes de cambio designándolos y usándolos para que promuevan el cambio a todos los niveles. Además de esto, infórmeles cuál es su papel y cuándo y qué se espera que hagan. Se espera que los campeones del cambio estratégico tengan conocimiento, destrezas y habilidades para ordenar los recursos, influyendo en los otros para que se unan a la iniciativa de cambio. Ello requerirá una evaluación de la cultura organizacional, utilizando amistades estratégicas, obteniendo apoyo de patrocinadores y líderes, y estando preparados para asumir un riesgo calculado con el fin de reforzar el beneficio personal. Se espera que los campeones del cambio cierren la brecha entre los líderes y las bases teniendo o ganándose el respeto de los afectados por la iniciativa de cambio. Deben tener sentido personal auto-dirigido y voluntad para tomar acción a fin de promover las iniciativas del cambio estratégico trabajando con otros. Los campeones del

cambio deben derivar su recompensa del éxito del equipo y creer que la transformación del cambio es beneficiosa para la organización. La participación del empleado desde la planificación hasta la ejecución hace maravillas para dirigir y exitosamente fijar el cambio.

### **Recursos Financieros**

El cambio puede requerir bastante capital, especialmente cuando involucra tecnología. Las soluciones de tecnología informática son muy costosas y la capacidad para poder adquirir la tecnología tiene un impacto en la medida en que se puede lograr la compatibilidad.

### **Papel de Liderazgo**

Este es un factor clave para el cambio exitoso. El tipo de liderazgo recomendado es aquél que ha sido desarrollado en base a la experiencia, el liderazgo que hace uso del humanismo y sentido común, que es significativamente adaptable y capaz de cambiar de rumbo cuando sea necesario. Los líderes de la transformación son decididos y esa decisión proviene de la confianza y falta de temor y ansiedad respecto a las consecuencias potenciales y que para ellos, cada acto es parte de una red finamente entretejida para producir sostenibilidad y contribuir al ímpetu del cambio. Debe existir el compromiso y respaldo de las autoridades superiores. Los líderes deben participar directamente en el proceso y asegurarse de que los empleados marchen a la par de los mismos. Los líderes deben creer en el cambio y no darse por vencidos, no importa cuales sean los desafíos que haya que enfrentar al implementar el cambio.

### **Desarrollo de Capacidad**

Los empleados deben disponer del conocimiento y destrezas para implementar el cambio y mantenerlo. Se deben realizar esfuerzos para asegurarse de que los empleados sean capacitados en las nuevas destrezas requeridas para cumplir sus tareas eficiente y efectivamente. Los programas de capacitación deben ser diseñados e implementados conjuntamente con los cambios.

### **Tecnología Informática (IT)**

Es importante el tipo de tecnología utilizada en el cambio; es decir, su capacidad para integrarse con otros sistemas y mejorarse, si se requiere. La inversión y adquisición en un sistema que se integre con otros constituye un importante estímulo para la compatibilidad exitosa.

## **Buena Voluntad y Patrocinio**

Esto es necesario particularmente, en lo que respecta la máxima autoridad, el Ministerio de Finanzas. La participación de la misma contribuye a atraer a otros ministerios y agencias gubernamentales según se requiera.

## **Trabajo en Equipo**

Los empleados requieren verse a sí mismos como miembros de un equipo con un objetivo común. El éxito y/o fracaso en un área afecta a todos; por lo tanto, una actitud positiva y apoyo de todo el personal es clave para lograr el éxito. Seleccione y escoja un equipo ganador.

## **Cambio de Cultura Organizacional**

La cultura se conoce como el patrón de suposiciones básicas respecto a cómo un grupo hace frente al mundo exterior y sobre cómo deben actuar los miembros dentro del grupo. El desarrollo de actitudes, creencias e intenciones pertinentes facilita la adopción al cambio y el comportamiento que sea consistente con la iniciativa de cambio. La suposición básica es que la organización avanzará a través de las etapas de disposición, adopción e institucionalización del cambio cuando los miembros de la organización reconozcan que el cambio es apropiado, beneficioso y está respaldado. Existe la necesidad de guiar a los gerentes en relación con los factores y barreras significativas relacionadas con el cambio de cultura, necesidad de adecuada planificación y gestión del cambio, necesidad de comunicación a través de todo el proyecto, necesidad de enraizar la cultura en la estrategia de negocio y alinear el liderazgo ejecutivo a nivel de la empresa, los rangos medios a nivel departamental o de negocio en apoyo del cambio. Adicionalmente, es necesario que el cambio pueda ser manejado mediante tácticas tales como aplicar los esfuerzos de cambio a través de fases, que el cambio baje en cascada desde la jerarquía gerencial, así como la necesidad de prever contingencias y salvar obstáculos, incluyendo tácticas para revitalizar proyectos que hayan sido suspendidos.

## **Revisión de la Estructura Organizacional**

La alineación de las estructuras organizacionales y posiciones para que encajen en un ambiente cambiado es un componente clave para el cambio exitoso. Ello incluye el análisis de la estructura organizacional a fin de asegurar que esté debidamente alineada para proveer los ambiciosos resultados identificados a través del proceso de planificación. Existe espacio significativo para los cambios en las posición y la organización del trabajo a fin de respaldar el estado deseado.

## 6. CONCLUSIÓN

La gestión de cambio en la KRA no ha sido tarea fácil. Sin embargo, desde el inicio la organización ha demostrado un récord ejemplar de adaptación al nuevo ambiente de trabajo. Ello ha sido el resultado de un prudente liderazgo que ha reconocido la importancia de realizar consultas dentro de la organización, involucrando a la gerencia superior y la Junta Directiva, procurando las opiniones de las partes interesadas, incluyendo a los contribuyentes, ministerios y otras agencias gubernamentales.

Como consecuencia de ello, la KRA es reconocida como una de las mejores instituciones en Kenia actualmente. Esta confianza pública ha constituido una importante plataforma al implementar las reformas y la confianza del sector público ha sido crucial para garantizar que las reformas fueran implementadas exitosamente. La KRA tiene oficinas operacionales en los niveles regionales que ofrecen un ambiente de trabajo moderno y mejores servicios a los contribuyentes.

Igualmente importante es el hecho de que la gerencia ha instituido una estructura organizacional bien desarrollada que se caracteriza por su personal calificado y comprometido, que a su vez es dirigido por dinámicos líderes de equipos. La Autoridad también ha recurrido a la tecnología moderna en sus operaciones, ha logrado un excelente record en administración de ingresos y logrado un fuerte respaldo político por parte del gobierno.

El buen liderazgo conjuntamente con la fuerte capacidad de entrenamiento en el KRATI le permite a la KRA ajustar e implementar fácilmente complejas iniciativas de modernización, según se demuestra en la implementación de diversos proyectos bajo el RARMP. La Autoridad reconoce el papel de las iniciativas de gestión de cambio como componente crítico en el proceso de transformación y se propone perfeccionar la eficiencia y efectividad del proceso, porque es a través de ello que la KRA logrará sus objetivos estratégicos, cumplirá su mandato y logrará su visión. Por ello, la Autoridad ha establecido una estrategia de comunicación a través de la cual se expresa la base del cambio. Además de las estrategias utilizadas para transmitir los mensajes se hace mucho énfasis en el contenido.

A los temas relacionados con las personas se les ha dado prominencia en el 3er y 4to plan corporativo. La KRA reconoce que las personas constituyen el activo más importante, y por lo tanto, le ha prestado debida atención a aspectos tales como la remuneración, capacitación, diversos incentivos, actividades para el desarrollo de equipos y un adecuado ambiente de trabajo. De igual modo, la Autoridad ha establecidos sistemas de reconocimiento que reconoce los logros que contribuyen a los logros generales de la Autoridad. Los sistemas de reconocimiento se enfocan en

el refuerzo positivo y han sido una herramienta efectiva para estimular el comportamiento deseado instando al personal a que tomen acción porque desean hacerlo y porque logran algo de valor por hacerlo.

Independientemente de que el cambio se enfoque en estructuras, sistemas y funciones, sin las personas para ejecutarlos, los esfuerzos de la organización serán infructuosos. Las personas son seres emocionales y en ocasiones en la implementación de cambios, se descuidan los temas sensibles. Las personas en las organizaciones requieren tener un sentido de pertenencia; necesidad de saber qué hay para ellos en la organización; es decir, que pueden lograr si aceptan el cambio. Las organizaciones pueden hacer mucho más para apoyar a las personas a que enfrenten los cambios en el ambiente de trabajo. La asesoría, comunicación y capacitación son sólo una cuantas medidas a las cuales las organizaciones pueden recurrir para asistir a las personas a hacerle frente al cambio.

## **REFERENCIAS**

Armstrong M. (2001), A handbook of Human Resources Management Practices, Kogan Page Ltd, London.

Burnes, B. (2004) Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics, 4th ed. Prentice Hall.

Cole, G.A. (2002) Personnel and Human Resources Management, Fifth Edition. London: ... Personnel Management. Sixth Edition, New York: McGraw-Hill Book Company

Conner Daryl (1993) Managing at the speed of change, 1st Edition: New York, Random House

Dessler Gary (2008) Human Resources Management, Pearson Educ, New Jersey

Kenya Revenue Authority Corporate Plans (2nd & 3rd)

Kotter, J. P. (1995) 'Leading Change: Why Transformation Efforts Fail', Harvard Business Review, March – April.

Pearce & Robinson (2007), Strategic Management, New York: McGraw-Hill / Irwin.

*Caso práctico*

*Tema 2.1*

## **LA GESTIÓN DEL CAMBIO: EL LIDERAZGO HACIA EL CAMBIO, LA COMPATIBILIZACIÓN DE ESTRUCTURAS, FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS**

**Oswaldo Guillén**

Director Ejecutivo de Ingresos  
Dirección Ejecutiva de Ingresos  
(Honduras)

*SUMARIO: 1. Definiendo una estrategia para liderar el cambio.- 2. Liderazgo para el cambio de rumbo.*

### **“La gestión del cambio: el liderazgo hacia el Cambio, la compatibilización de estructuras, funciones y procedimientos”**

Muchas de las Administraciones Tributarias (AT) que han emprendido un proceso de “integración” de la gestión de sus impuestos internos con los tributos aduaneros y en algunos casos la seguridad social, han tenido que evaluar los costos beneficios que se derivan de un proceso de fusión; generalmente dichos beneficios van encaminados a la optimización de los recursos en las áreas transversales y de apoyo a la gestión del negocio en cualquiera de los dos rubros, tal es el caso de la gestión administrativa, de recursos humanos y de tecnologías de la información.

No obstante, es inevitable sopesar en la balanza una posible merma en la efectividad del negocio al amalgamar dos actividades que indudablemente están estrechamente vinculadas desde el hecho generador del tributo, pero que sin embargo presentan rasgos de especialización muy particulares.

La Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) desde su creación en el año 1994, ha sufrido un proceso de transformación y evolución en sus estructuras organizativa y de servicios, atendiendo justamente a las premisas y

cuestionamientos anteriores, partiendo del intento de integración de las Direcciones Generales de Tributación y de Aduanas hacia un modelo de agencia integrada.

Sin embargo, la coyuntura de las circunstancias llevaría a una evaluación de dicho modelo diez (10) años después para concentrar la administración tributaria de nuevo en la Secretaría de Finanzas. Esto, produjo una centralización de la administración de los recursos humanos, financieros y presupuestarios en esta Secretaría con el objetivo de mejorar los niveles de eficiencia de la Administración, no obstante resultó en una merma de las facultades operativas para poder incrementar de manera sostenible los niveles de recaudación.

En aras de presentar alternativas de mejora al modelo de la AT, se inicia, de la mano del Fondo Monetario Internacional y otras agencias de cooperación y asistencia técnica internacional, una profunda evaluación para encaminar a la DEI en un proceso de reforma, modernización y transformación.

Es así que se gesta una estructura de proyectos para atender las áreas prioritarias de la AT, que necesitan ser fortalecidas para poder lograr el objetivo anterior; particularmente la reingeniería de procesos, renovación y modernización de su plataforma tecnológica, fortalecimiento de su infraestructura física y plataforma de servicios y, primordialmente, la profesionalización de los recursos humanos.

Bajo este proceso evolutivo, la DEI en este año 2010 busca profundizar ese proceso reforma mediante un reordenamiento del sistema tributario que garantice las facultades necesarias para poder afianzar sus objetivos de recaudación. Aunado a esto, obtiene nuevamente el marco legal de una entidad desconcentrada y de seguridad nacional, adscrita a la Secretaría de Finanzas, que otorga a la Administración una autonomía técnica, financiera, presupuestaria y funcional. Esto marcó un punto de inflexión en la AT de Honduras, al tener la flexibilidad para la gestión y administración de sus recursos.

## **1. DEFINIENDO UNA ESTRATEGIA PARA LIDERAR EL CAMBIO**

Los esfuerzos de cambio en las organizaciones ya sea que se conozcan como: Calidad Total, reingeniería, redimensionamiento (downsizing), reestructuración, cambio cultural entre otros, tienen como base común una serie de fases por las que debe transitar el proceso de cambio; Estas fases requieren de un tiempo considerable para su implementación, además de una administración integral y eficiente; factor esencial para lograr el objetivo.

Como primer paso en cualquier proceso de cambio, es básico tener certeza en la **decisión del cambio**; es decir, haber identificado los elementos que llevan a un gobierno a tomar la decisión de crear una nueva Administración Tributaria y la necesidad de contar con ella.

Para esto, es necesario realizar un diagnóstico e identificar los elementos de decisión, tales como:

- Baja en el rendimiento y efectividad en los niveles de cumplimiento de la administración,
- Necesidad de un aparato integrado para la renovación de sus plataformas de servicios, tecnológicos, controles y operaciones en general,
- Necesidad de profesionalización y renovación de su recursos humano,
- Bajos niveles de comunicación interna entre las áreas de cumplimiento,
- Hito de modernización en la administración pública, y/o
- Percepción política de la necesidad del cambio.

La decisión de caminar hacia un proceso de cambio o integración en el negocio de la AT, debe partir de un profundo análisis que adopte algunas o todas las premisas anteriores, en aras de generar cambio en toda la organización, buscando garantizar un incremento sostenible de los niveles de eficacia. El cambio deberá fundamentarse entonces, en: **los procesos, las personas y los sistemas**.

La gestión del cambio debe partir de esos fundamentos, focalizando los modelos de nuevas estructura organizacionales en base a análisis centrados en la efectividad o inefectividad de los procesos actuales y su incidencia en la gestión de facilitación del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes de forma voluntaria, orientados siempre en esquemas de simplificación; en una revisión de un modelo diseñado e implantado de indicadores que permitan una medición del desempeño de cada una de las personas que coadyuvan al cumplimiento de las metas institucionales y que a su vez, permita encaminar a la organización a la toma de decisiones estratégicas que logren mayores niveles de eficiencia en sus actuaciones administrativas y particularmente en la administración de su recursos humanos como materia prima del negocio.

Finalmente, es necesario enfatizar en la necesidad de automatización y facilitación de estos nuevos procesos y la dotación de herramientas que permitan a la organización llegar más rápida a la consecución de sus objetivos estratégicos, considerando las mejores prácticas y estándares internacionales y bajo las pautas de un gobierno electrónico.

El marco lógico para la implementación de políticas de cambio nos lo dicta la experiencia de las AT que han emprendido un proceso de transformación e indican que es necesario contar con un marco legal, gerencial y estratégico para poder escoger esas políticas de cambio requeridas.



Sin embargo a pesar de lo anterior, deben delinear los pasos básicos para manejar la gestión del cambio, entre ellos:

- **Crear un sentido de urgencia:** *Es vital para poder iniciar este proceso de transformación, inyectar un sentido de urgencia de la necesidad del cambio. Esta debe ser una tarea principal del liderazgo de la reforma de la AT como respuesta a una multitud de problemas a que hay que solventar “sin un sentido de urgencia la reforma tiende a prolongarse en el tiempo sin visualizar sus logros”*
- **Conformación de alianzas estratégicas:** *Se debe buscar involucrar en el diseño y socialización de políticas alianzas que permitan la mitigación de indicadores de riesgo.*
- **Mejora en la percepción de la política de recursos humanos:** *Los empleados y funcionarios de la AT deben percibir de forma equitativa y justa las actuaciones en materia de recursos humanos, evitando la injerencia política en la toma de decisiones en materia.*
- **Comunicación y socialización de una visión y misión:** *Toda la organización debe tener claro los objetivos y metas esperadas con este proceso de transformación, tratando de describir el panorama general de la institución en 4 o 5 años. Esto permite encaminar los esfuerzos de forma mancomunada hacia un solo objetivo.*
- **Planes de acción a corto plazo:** *Desarrollar estrategias a corto plazo con el objetivo de persuadir o empoderar a los empleados de la necesidad y el éxito del proceso de reforma. Por ejemplo, acciones de personal como programas de incentivos.*
- **Medición de los avances:** *Debe existir una constante medición de los avances y logros del proceso para identificar las necesidades de mejora. “La apropiada medición del cumplimiento permite una mejor toma de decisiones”*
- **Institucionalizar los nuevos métodos, asegurando el desarrollo del liderazgo:** *Los cambios implementados deben ser parte de los procedimientos oficiales de la Administración.*

En sintonía con los pilares del cambio y para que la gente a nivel institucional logre comprender la necesidad del cambio, 5 puntos elementales deben ser atendidos:

- **Conciencia** del cambio
- **Deseo** de apoyar el cambio
- **Conocimiento** y experiencia de cómo implementar el cambio
- **Capacidad** de desarrollar nuevas habilidades y conductas
- **Reforzamiento** continuo para sostener el cambio

Garantizar las condiciones de sostenibilidad del cambio debe ser una variable a tomar en consideración tanto a corto y a largo plazo del proceso. Para ello, es fundamental afianzar la gestión de liderazgo del mismo, procurando un compromiso de la alta gerencia y el nivel directivo, la consolidación de una estructura gerencial apropiada, desarrollo de un marco lógico de trabajo y claridad y entendimiento a nivel de toda la institución, que el cambio organizacional es meramente una plataforma de cambio pero debe ir acompañada de una reingeniería de procesos y programas de modernización en paralelo. Aunado a esto, es necesario trazar indicadores de riesgo, siendo los más claros la resistencia al cambio y la falta de cooperación institucional y de otros factores exógenos.

Además, toda organización que se encuentra en proceso de cambio requiere:

- Una poderosa “alianza conductora” = Es la combinación de aquellas personas que, si son dejadas de lado podrían bloquear o entorpecer el proceso de cambio.
- Esta alianza debe tener:
  - Posición de poder
  - Experticia (conjunto de habilidades ,perspectivas y experiencia del equipo )
  - Credibilidad; y
  - Liderazgo

El líder auténtico crea las estrategias y determina la dirección en la que debe avanzar la institución, consiguiendo a la vez que sus subordinados lo sigan por estar convencidos de la validez de sus ideas.

El liderazgo, en consecuencia, no es más que la actividad o el proceso de influenciar a la gente para que se empeñe voluntariamente en el logro de los objetivos del grupo, para lo cual es necesario concebir una visión de lo que debe ser la organización y generar las estrategias necesarias para llevarla a cabo, mediante una coalición cooperativa de recursos humanos altamente motivados y comprometidos para convertir esa visión en realidad.

El liderazgo y la administración (la “*dirección*”) son dos sistemas de acción complementarios, cada uno tiene su propia función y actividades características y ambos son necesarios para el éxito en un entorno institucional cada vez más complejo, competitivo y fluctuante, por lo que el verdadero reto para la organización consiste en combinar un fuerte liderazgo con una eficaz dirección, utilizando ambos aspectos de forma equilibrada.

Otro desafío en el proceso del cambio, radica en cómo es desarrollado el potencial de liderazgo en cada individuo involucrado en dicho proceso; por lo cual es importante tener en mente que:

“...no se puede enseñar liderazgo. Las personas aprenden a liderar de la misma forma como aprenden cualquier otra función social complicada, es decir, lentamente, a lo largo de muchos años y principalmente por el método de prueba y error, orientadas por una visión de lo que es un buen liderazgo y frecuentemente con el estímulo del modelo de otras personas con gran capacidad de liderazgo” .

Las organizaciones que quieren aprender para adaptarse a un entorno altamente cambiante, lo que requiere líderes con “*visión sistémica*”, con “*modelos mentales abiertos*” y dispuestos al diálogo permanente con el fin de alcanzar “*visiones compartidas*” que permitan alinear la acción a propósitos comunes.

El liderazgo ya no puede ser ejercido por una sola persona, debido a la complejidad de las organizaciones y de sus situaciones, requiriéndose el concurso de otros y teniendo una visión integral de lo que se quiere hacer y ofrecer dentro de un entorno de cambio constante.

Una organización tradicional de tipo burocrático no posee líderes, ya que tiene innumerables niveles jerárquicos, reglas, procedimientos y mecanismos de control que hacen muy difícil el desarrollo del potencial de liderazgo particular, situación que contrasta con las nuevas realidades impuestas por el proceso globalizador que requiere un mayor número de personas desarrollando funciones gerenciales de alto, medio y bajo nivel que no sólo necesitarán administrar con competencias, sino que deben ejercer dotes de liderazgo en sus correspondientes áreas de actividad.

El gran error que se ha venido repitiendo en todos los procesos de cambio organizacional, reside en el hecho de que la mayor parte de las organizaciones concentran un 80 % de sus esfuerzos en enfrentar cambios dentro de la gerencia y sólo el 20 % en el liderazgo, lo que choca necesariamente con una orientación mucho más realista y objetiva: el problema no está en cambiar la gerencia sin cambiar el liderazgo, sino en convencer a un número suficiente de personas para que ejerzan una posición de liderazgo que permita realizar las transformaciones dentro de la Administración.

## 2. LIDERAZGO PARA EL CAMBIO DE RUMBO

- Hay que concentrarse en lo más importante: El bombardeo de informaciones que recibimos, todas relevantes, hacen que sea fácil confundirse: ¿qué importa más? Es necesario hacer un recorte de temas y centrarse claramente en el más relevante para el verdadero objetivo
- Hay que mantener esa decisión: Hay muchas maneras de tomar y mantener decisiones. Una es tener “el corazón caliente y la cabeza fría”, o sea sentir todo el entusiasmo que nos despierta el cambio, pero calcular con frialdad las posibilidades. Otra es conocer tanto cuáles son sus prioridades como cuáles son sus debilidades, los aspectos de la institución que pueden crear serios problemas tanto como los que pueden crear grandes crecimientos.
- No elegir es perder. No elegir, no hacer, es perder. Cuando el viento arrecia, el piloto no se queda sin hacer nada.
- El liderazgo es bueno si consigue los resultados, por lo tanto:
  - o Hay que fijar las metas con toda claridad y transmitirlos en forma directa y abierta al equipo de trabajo
  - o Hay que ir midiendo los resultados y usarlos como la única vara para medir el éxito o el fracaso
  - o Hay que actuar constantemente: no sirve lanzar una consigna y darla por sobreentendida, sin una continuidad de ideas
  - o Innovación, futuro, inspiración: palabras clave para la gestión
  - o El líder tiene una visión que comparte con su equipo, generando un clima para el éxito.

*Caso Practico*

*Tema 2.2.*

## **LOS RECURSOS HUMANOS COMPONENTE ESENCIAL DE LA FUSIÓN**

**Philippe Papparini**

Director General de Finanzas Públicas  
(Francia)

*SUMARIO: Los objetivos de los RH.- 1. Facilitar las fusiones de estructuras.- 2. Acercar las culturas.- 3. Preparar la administración de mañana.- 4. Algunos retornos de experiencia.*

### **LOS OBJETIVOS DE LOS RH:**

- 1. Facilitar las fusiones de estructuras**
- 2. Acercar las culturas**
- 3. Preparar la administración de mañana**
- 4. Algunos retornos de experiencia**

## 1- Facilitar las fusiones de estructuras

### 1.1. Designar los jefes

- competencia
- transparencia
- equilibrio

### 1.2. Armonizar las reglas que encuadran el trabajo a diario

- armonizar
- mejorar

### 1.3. Mejorar el marco de trabajo

- limitar los cambios
- asesorarse de profesionales

## 2- Acercar las culturas

### 2.1. Armonizar el sueldo

- equidad
- reconocimientos particulares

### 2.2. Unificar los estatutos

- planteamiento en la duración
- respetar las especificidades

### 2.3. Trabajar en base a los valores comunes

- para los agentes
- para el management

## 3- Preparar el día de mañana

### 3.1. Unificar las formaciones

- las escuelas
- las herramientas

### 3.2. Cruzar las experiencias

- los encuentros
- las pasarelas

## 4- Algunos retornos de experiencia

- **Tempo**
- **Escucha**
- **Comunicación**

*Caso práctico*

*Tema 2.2*

**LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO ANTE CAMBIOS  
ESTRUCTURALES: LA ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA  
ADMINISTRATIVA, LA CAPACITACIÓN, LA RECALIFICACIÓN,  
LA DEFINICIÓN DE REGÍMENES SALARIALES**

**Giuseppe Zafarana**

Jefe del Departamento de Personal  
Guardia de Finanzas  
(Italia)

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Reclutamiento.- 3. Capacitación.-  
4. Perfiles Profesionales.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El Cuerpo de la Guardia di Finanza es una fuerza especial de policía organizada de acuerdo con lineamientos militares colocados bajo la autoridad directa del Ministro de Economía y Finanzas.

Las tareas asignadas, originalmente establecidas por la Ley Institucional de 1959 y más recientemente redefinidas por el Decreto Legislativo N° 68 el 19 de marzo de 2001, identifican las funciones de la policía económica y financiera como la misión primaria y exclusiva del Cuerpo.

En particular, el papel de “policía financiera” incluye todas las tareas para la prevención de la evasión tributaria y de control del gasto público, realizadas para la prevención y represión de delitos relacionadas con la adquisición, gestión y utilización de los recursos financieros del Estado, las regiones, autoridades locales de Italia y la Unión Europea.

El papel de “policía económica” comprende todas las tareas realizadas para la prevención y represión de delitos relacionados con activos y cualquier forma de influencia, acondicionado o infiltración criminal en el sistema de producción, en los mercados de capital, bienes y servicios, en detrimento de los inversores, los consumidores y las empresas legítimas.



En el período 1995-2001, se revisaron los reglamentos que rigen la contratación, estado jurídico y el adelanto de las distintas categorías de personal de la Guardia di Finanza, adaptándolas a la nueva estructura orgánica y teniendo en cuenta el proceso de reforma de la administración pública, la evolución del sistema fiscal y de los compromisos de cada vez mayor de la Guardia di Finanza, derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

De hecho, para cualquier administración, la clave del éxito para la óptima realización de los objetivos institucionales depende en gran medida del complejo tema de la gestión de personal, tanto en términos de formación y la actualización profesional, así como la mejora y el empleo correcto de los recursos humanos.

En particular, la progresión de la carrera en cada administración posiblemente representa el momento más delicado y complejo, que implican una serie de aspectos relativos a la evaluación de los resultados, el desempeño, la competencia, el potencial individual, lo que inevitablemente afectan el bienestar de todas las administraciones tanto públicas como privadas, en términos de motivación del personal, la posibilidad de retener a los mejores recursos y por último, aunque no menos importante, aumentos salariales para el personal.

## 2. RECLUTAMIENTO

La Guardia di Finanza lleva a cabo la contratación anual de personal tanto a través de **concursos públicos**, abiertos a todos los ciudadanos italianos y a través de **concursos internos** reservados para aquellos que ya son miembros del Cuerpo.

El primero, publicado dentro de los límites de los recursos financieros autorizados anualmente por las autoridades de Gobierno, permite reclutar a aquellos que cumplan los requisitos establecidos en los anuncios de concurso (**véase la tabla A**) y que, al concluir el proceso de selección, han demostrado tener la aptitud y cualidades culturales necesarias para realizar las funciones inherentes a la posición.

Como factor común, los exámenes competitivos generalmente incluyen una prueba preliminar de conocimientos generales o del idioma italiano, un examen escrito y examen de aptitud médica y finalmente, una prueba oral.

Tabla A

CONCURSO	LÍMITE DE EDAD	CALIFICACIONES EDUCATIVAS	OTROS REQUERIMIENTOS
<b>Registro normal aeronaval Cadetes de Oficiales</b>	18 ÷ 22 (el límite máximo aumentó a 28 años para los inspectores y los suboficiales del Cuerpo)	Certificado de educación secundaria de segundo grado	
<b>Registro de oficiales administrativos técnicos-logísticos</b>	máximo 32 (entre 33 y 42 para los miembros de las fuerzas armadas del Cuerpo)	Diploma Universitario	
<b>Temporal Cadetes de Oficiales</b>	máximo 32	Diploma Universitario	
<b>Aprendices (practicantes) de inspectores</b>	18 ÷ 26 (el límite máximo aumentó a 35 miembros de las fuerzas armadas del Cuerpo)	Certificado de educación secundaria de segundo grado	
<b>Aprendices (practicantes) de Guardia Nacional</b>	18 ÷ 26 (límite máximo podrá aumentarse por un período igual al período real servido, en fin, no más de tres años)	Certificado de educación secundaria de primer grado	Haber servido como voluntario en el servicio temporal de las Fuerzas Armadas durante un año (VFP1), o reenlistamiento anual (VFP1T)

Los procedimientos internos de reclutamiento permiten explotar el potencial de los recursos existentes en la Administración, teniendo en cuenta el debido reconocimiento a aquellos que, sobre la base de las calificaciones y competencias que se muestran durante los exámenes, son dignos de ser promovidos a un rango superior.

Específicamente, hay concursos para oficiales de cadete especiales registrados, los aprendices del inspector y aprendices de guardia nacional.

El atractivo de unirse a la Guardia di Finanza es fuerte en los jóvenes. Solo por mencionar algunos datos: en los últimos tres años se recibieron 122,800 solicitudes, además más de 33,000 personas presentaron solicitudes para concursos internos.

Respecto de estas aplicaciones, en el mismo período, un total de 3,763 personas fueron reclutadas, de las cuales 2,486 por concurso público y 1,277 mediante procedimientos reservadas para miembros del cuerpo de ejército (véase el cuadro B).

Tabla. B

	2007		2008		2009		TOTAL		
	Solicitudes	Puestos	Solicitudes	Puestos	Solicitudes	Puestos	Solicitudes	Puestos	Proporción
<b>Concursos Públicos</b>									
Oficiales	9,531	74	13,386	142	11,074	67	33,991	283	120:1
Inspectores	22,057	173	26,533	400	23,155	209	71,745	782	92:1
Guardia Nacional	4,741	286	5,700	663	6,622	472	17,063	1,421	12:1
<b>Total</b>	<b>36,329</b>	<b>533</b>	<b>45,619</b>	<b>1,205</b>	<b>40,851</b>	<b>748</b>	<b>122,799</b>	<b>2,486</b>	<b>49:1</b>
<b>Concursos Internos</b>									
Oficiales	1,263	35	648	43	561	35	2,472	113	22:1
Inspectores	3,604	79	3,305	74	2,982	171	9,891	324	31:1
Suboficiales	6,494	270	6,493	270	7,942	300	20,929	840	25:1
<b>Total</b>	<b>11,361</b>	<b>384</b>	<b>10,446</b>	<b>387</b>	<b>11,485</b>	<b>506</b>	<b>33,292</b>	<b>1,277</b>	<b>26:1</b>

A este respecto, se ha demostrado un interés creciente en el Cuerpo por parte de las mujeres que llegaron a ser elegibles para registrarse en el cuerpo en el año 2000. De hecho, las aplicaciones de mujeres a concursos públicos en el mismo período representan aproximadamente  $\frac{1}{4}$  del total, como puede (verse en la tabla C).

	2007		2008		2009		TOTAL	
	Solicitudes	Mujeres Aceptadas	Solicitudes	Mujeres Aceptadas	Solicitudes	Mujeres Aceptadas	Solicitudes	Mujeres Aceptadas
Oficiales	2,180	19	3,581	36	2,829	14	8,590	69
Inspectores	5,225	67	6,254	106	5,506	60	16,985	233
Guardia Nacional	719	23	710	53	466	59	1,895	135
<b>Total</b>	<b>8,124</b>	<b>109</b>	<b>10,545</b>	<b>195</b>	<b>8,801</b>	<b>133</b>	<b>27,470</b>	<b>437</b>

### 3. CAPACITACIÓN

La Guardia di Finanza considera la formación como una inversión constante en el profesionalismo de las personas, en sus competencias y habilidades y en sus maneras de contribuir a la competitividad y la eficiencia de la organización.

Por lo tanto la formación es uno de las palancas estratégicas para la gestión de los recursos humanos.

El “sistema de formación” del Cuerpo está dividido en dos sectores:

- **“formación básica”**, impartida en los respectivos institutos, donde el objetivo es fortalecer la opción para y el sentimiento de pertenencia a la Guardia di Finanza y la comprensión real de los aspectos que caracterizan a los diferentes roles desempeñados por la Guardia di Finanza.
- **“post formación”**, que consiste en todas aquellas actividades de enseñanza y formación de las acciones en beneficio de los funcionarios, de acuerdo con las asignaciones recibieron en de la organización.

Esta última actividad de capacitación es necesaria debido a que los constantes cambios en los procesos de administración pública requieren la presencia de personal calificado y actualizado constantemente.

También incluida en el área de post formación es la denominada “alta calificación”, para la categoría gerencial de la institución.

### 3.1. Capacitación Básica

La Guardia di Finanza capacita a los “nuevos reclutas” a través de la organización de cursos, a distintos niveles, en sus escuelas de formación, situadas en todo el territorio nacional.

La cantidad de cadetes en capacitación equivale actualmente a un total de 1,998, como puede verse en la tabla D.

Tabla. D

Instituto		Hombres	Mujeres	TOTAL
ACADEMIA - BÉRGAMO	Cadetes	117	23	140
	Cadetes de Oficiales	52	18	70
ACADEMIA - ROMA – CASTELPORZIANO	Cadetes de Oficiales	120	40	160
	Cadetes	39		39
<b>TOTAL ACADEMIA</b>		<b>328</b>	<b>81</b>	<b>409</b>
INSPECTORES Y ESCUELA DE SUBOFICIALES -LAQUILA	Oficiales Técnicos Aprendices	628	180	808
	Dep. de Aprendices, Sargentos de Segunda Clase	294		294
<b>TOTAL DE ESCUELA DE INSPECTORES Y SUBOFICIALES</b>		<b>922</b>	<b>180</b>	<b>1102</b>
ESCUELA DE LA GUARDIA NACIONAL BARI	Guardia Nacional de Aprendices	333	34	367
ESCUELA ALPINA DE PREDAZZO	Guardia Nacional de Aprendices	105	14	119
<b>TOTAL DE LA LEGIÓN DE APRENDICES</b>		<b>438</b>	<b>48</b>	<b>486</b>
<b>TOTAL ASISTENTES 2010</b>		<b>1689</b>	<b>309</b>	<b>1998</b>

Los **cadetes de oficial** asisten a un curso de cinco años, dividido en tres años en la Academia de Bérgamo y dos años de especialización en Roma – Castelporziano, después de lo cual los cadetes alcanzan el grado de especialidad en “Ciencias económicas-financieras de la seguridad”.

En particular, el plan de estudios combina el estudio de disciplinas estrictamente militares y técnico-profesionales con los temas típicos de nivel universitario como derecho, economía y negocios. **(Ver las Tablas E y F).**

El personal docente es seleccionado con precisión entre los profesores con permanencia y expertos militares y civiles con un vasto conocimiento técnico y profesional de los temas que se imparten en el curso.

**Tabla E**

<b>PROGRAMA DE ESTUDIOS DE FORMACIÓN DE LOS CURSOS DE LA ACADEMIA</b>		
<b>1er AÑO</b>	<b>2do AÑO</b>	<b>3er AÑO</b>
Derecho Privado	Derecho Comercial	Derecho Fiscal
Derecho Público	Derecho Administrativo	Derecho Internacional
Derecho Penal	Procedimiento Criminal	Derecho de Quiebra
Economía de la Empresa	Derecho Criminal Militar y Procedimiento	Economía de Intermediarios Financieros
Elementos de Matemáticas	Economía Política	Economía Política de Europa
Estadística	Finanzas Públicas	Metodologías y resoluciones de negocios
Inglés	Contabilidad	Contabilidad del Estado
Informática	Inglés	Inglés
	Informática	Informática

**Tabla. F**

<b>PROGRAMA DE ESTUDIOS DE FORMACIÓN DE LOS CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN</b>	
<b>1er AÑO</b>	<b>2do AÑO</b>
Derecho Penal en Economía	Derecho Fiscal Internacional
Derecho Público en Economía	Finanzas Corporativas
Derecho Fiscal	Psicología del trabajo y organizacional
Derecho de la Unión Europea	Legislación tributaria directa
Gestión y organización corporativa	IVA y otra Legislación de Impuestos Indirectos
Ejecución y Procedimiento de la Ley Fiscal	Inglés
Crimen Organizado, Lavado de Dinero y Leyes de Usura	
Inglés	
Informática	

Los oficiales del Registro Aeronaval también siguen el mismo plan de estudios, integrado por una serie de actividades dedicadas para la especialización de “Pilotos Militares” o “Comandantes de las Estaciones y Unidades Navales”.

El curso para los oficiales del Registro Técnico-Logístico Administrativo, impartido en Roma – Castelporziano, tiene una duración de un año y se centra básicamente en el estudio y el estudio avanzado de la especialidad elegida (administración, comisariado, telemática, infraestructuras, motorización, atención de la salud, psicología e veterinarios).

**Oficiales temporales**, que sirven por 30 meses, asisten a un curso en la Academia de Roma - Castelporziano, durante la cual siguen un exigente programa de capacitación, basado en temas militares, técnicos y profesionales, necesarios para cumplir con el período de empleo posterior en el Cuerpo.

Con relación al Registro de “inspectores” roll, los oficiales técnicos, de las ramas normales y del mar, asistirán a un curso en la Escuela de Suboficiales y de inspectores en L’Aquila. Además de la formación militar y de policía, también estudian una serie de temas de nivel universitario en los ámbitos jurídicos y económicos.

A partir de este año, la duración del curso de capacitación para oficiales técnicos se ha extendido a 3 años. Además de perfeccionar las normas ya notables de la actual formación técnica y profesional, también se permite a los asistentes lograr, al finalizar el curso, un nivel de primer grado como “operador de una empresa legal”.

Los principales temas en que se basa el curso de oficial técnico, se enumeran analíticamente en la **(Tabla G)**.

Debido a que para los cursos para los cadetes de oficial, se selecciona con precisión el personal docente entre los profesores con permanencia en las universidades seleccionadas así como también a los expertos militares y civiles con un vasto conocimiento técnico y profesional en los temas que se imparten en el curso.

**Tabla. G**

<b>PLAN DE ESTUDIOS DE FORMACIÓN PARA LOS OFICIALES TÉCNICOS APRENDICES</b>		
<b>1er AÑO</b>	<b>2do AÑO</b>	<b>3er AÑO</b>
Instituciones de Derecho Público	Derecho Procesal Penal	Gestión corporativa y económica
Instituciones de Derecho Privado	Derecho Fiscal II	Derecho Económico
Derecho Comercial	EC y Derecho de Competencia	Historia de las Leyes Modernas
Economía Empresarial	Finanzas Públicas	Derecho Laboral
Derecho Penal	Servicio de policía económica-financiera y otros deberes del Cuerpo	Derecho Industrial
Derecho Fiscal I	Servicios contra el crimen organizado y fraude EC	Derecho Financiero de Intermediarios
Economía Política	Poderes y métodos de control fiscal	Inglés
Cultura Militar	Contabilidad	
Organización Militar, regulaciones y gestión de personal	Teoría de la interpretación y derechos fundamentales	
Inglés	Derecho Administrativo	
	Inglés	

Teniendo en cuenta las habilidades requeridas de todos los miembros de la Guardia di Finanza, a la guardia nacional también se le proporciona una sólida formación técnica y profesional, a través de un curso de 12 meses que se realiza en la Escuela de Aprendices de Guardia Nacional de Bari o en la Escuela Alpina de Predazzo (TN).

El curso consiste de dos ciclos de formación, ambos con una duración de seis meses:

- El primero es para la formación básica;
- El segundo está dirigido a desarrollar los temas de naturaleza profesional y las técnicas de desempeño de deberes.

El plan de estudios para la formación de los aprendices de guardia nacional se resume en la **(Tabla H)**.

El personal docente es seleccionado con precisión entre los militares y expertos civiles con un vasto conocimiento técnico y profesional en los temas que se imparten en el curso.



**Tabla. H**

<b>PLAN DE ESTUDIOS PARA LA FORMACIÓN DE LOS APRENDICES DE GUARDIA NACIONAL</b>	
<b>1er CICLO</b>	<b>2do CICLO</b>
Elementos de Derecho Público	Técnica profesional en el área de policía judicial
Elementos de Derecho Privado y Derecho Comercial	Técnica profesional en las áreas de aduanas, impuestos y monopolios
Elementos de Derecho de Aduanas	Técnica profesional: tributación directa e indirecta
Elementos de Derecho Fiscal y Derecho Procesal Fiscal	Deberes de Policía Económica Financiera
Derecho Penal y Derecho Procesal Penal	Informática
Elementos de Derecho Militar Criminal y Procesal	Inglés
EC y Elementos de Derecho Internacional	Capacitación práctica en el trabajo
Informática	
Inglés	

Para oficiales técnicos y la guardia nacional de la rama marítima hay una fase de capacitación adicional en la Escuela Náutica de Gaeta, destinadas a adquirir una de las especializaciones en esta área específica del empleo (piloto con calificación de comando, piloto, ingeniero técnico, ingeniero naval, técnico de sistemas de reconocimiento y comunicaciones electrónicas, operador de sistemas, buzo).

Como un factor común, considerando el creciente compromiso internacional del Cuerpo, el estudio del idioma inglés se ha convertido en un elemento clave en cada programa de formación de los Institutos de Formación de la Guardia di Finanza.

### **3.2. Post capacitación**

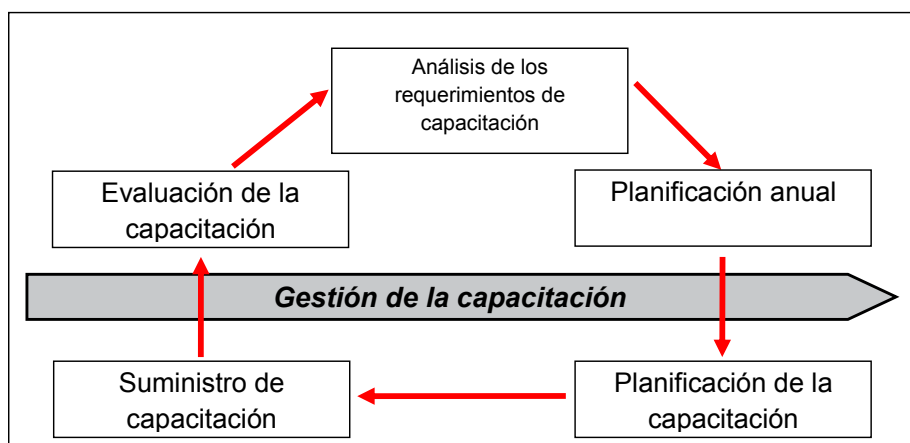
La capacitación del personal de la Guardia di Finanza no termina con la formación básica, pero continúa a lo largo de toda la carrera en todo lo referente a los compromisos institucionales complejos y también toma en cuenta la aptitud y la vocación de cada miembro. De hecho, teniendo en cuenta la incesante evolución del marco jurídico que regula el escenario social y económico, es necesario contar con una “formación continua” (también denominado aprendizaje permanente (lifelong learning, en inglés)) para la actualización constante de personal en las numerosas áreas operacionales.

Los  **cursos**  post capacitación se dividen como sigue:

- **centralizado** , realizado en la Escuela de Policía Fiscal en Ostia, el Centro de Capacitación Especializada en Orvieto, la Escuela Alpina de Predazzo y el Centro de Especialización Aeronaval en Gaeta y otras entidades públicas y privadas;
- **periférica** , en las oficinas de los Comandos Regionales o estructuras equivalentes.

El proceso de trabajo se basa – en la lógica de una planificación, programación y gestión control estratégico – en una estructura circular que se centra en las siguientes actividades:

- análisis de los requerimientos de planificación;
- planificación anual;
- programación de capacitación;
- suministro de capacitación;
- evaluación de capacitación.



El proceso comienza con arreglo a un Calendario preestablecido de eventos, cuando las unidades periféricas informan sus necesidades de capacitación, mientras que el Cuartel General, que es el órgano superior de la institución, evalúa las necesidades a nivel central.

El resultado es la finalización del “**Plan de Capacitación Anual**” que, en breve, incluye una lista de los cursos aprobados en el año correspondiente. Por supuesto, el volumen de los cursos está vinculado a los recursos financieros disponibles.

Se trata de cómo están previstos los cursos informativos, cursos de actualización, capacitación, especialización y cualificación en los siguientes institutos de formación de la Guardia di Finanza, encargada de la post formación:

- La **Escuela de Policía Fiscal**, ubicada en Lido di Ostia (Roma), representa el polo de formación de excelencia responsable de mantenimiento y actualización de los conocimientos profesionales de los miembros de los Cuerpos en el ámbito de la policía económica y financiera, así como el área de lenguas extranjeras;
- El **Centro de Formación de Especialización de Orvieto**, a cargo de la formación especializada en los ámbitos de la defensa y la seguridad, también de formación a los miembros del Cuerpo que deben desplegarse en otros países en el mantenimiento de la paz internacional y de las misiones de estabilización;
- La **Escuela Alpino de Predazzo**, que es el centro de entrenamiento encargado de la formación básica y avanzada de los miembros del servicio de salvamento alpino de la Guardia di Finanza;
- El **Centro de Especialización Aeronaval** de Gaeta, que está a cargo de la planificación y organización de la actividad de post formación para la rama aeronaval.

Para el año 2010, el número total de cursos ha sido 553, con un incremento de 20% en comparación con el año 2009 y más del 55% en comparación con el año 2008.

Gracias a las técnicas modernas de formación de distancia, tales como el e-learning, ha sido posible a casi el doble del número total de alumnos en los últimos 3 años, pasando de 20,121 estudiantes en el año 2008 y 30,408 en el año 2009, a 39,096 estudiantes en el año en curso. Teniendo en cuenta la fuerza real de la Guardia di Finanza, más del 60% de sus miembros han recibido capacitación en 2010.

Durante algunos años cursos los cursos en línea se están convirtiendo poco a poco en una parte integral del sistema de formación del Cuerpo, tras el éxito del proyecto específico de e-learning de la GdiF.

La adopción del e-learning permite por un lado la “entrega a domicilio” de cursos de formación a un gran número de estudiantes y economías de escala considerables y por el otro hacer que el sistema de formación sea extremadamente flexible y adaptable.

En este respecto, debe señalarse que el e-learning cumple una función que es complementaria a la formación tradicional, ya que permite estandarizar los conocimientos de los alumnos de las nociones y deja para el aula el examen profundo de las cuestiones más multifacéticas y estudiar los casos más complejos que experimentaron durante las operaciones reales en el campo. El número de cursos de línea y el número de estudiantes ha aumentado gradualmente a partir del 2008 (19 cursos previstos para un total de 18,950 estudiantes), año en el que por primera vez se utilizó sistemáticamente este método de enseñanza, hasta la fecha (hay 28 cursos programados para 30,431 aprendices generales).

Las principales iniciativas de capacitación recientemente desarrolladas son:

1. los proyectos de capacitación:
  - a. “**investigador financiero económico**”, es un título concedido a un gran número de agentes para ser empleados en las diversas áreas de la jurisdicción de la policía económica y financiera;
  - b. “**expertos de área**”, elegido con precisión, garantiza la presencia de inspectores adecuadamente preparados para operar en sectores especialmente sensibles que requieren investigaciones excepcionales.

Los cursos de calificación ordinaria, realizados en la escuela de Policía Fiscal, incluyen la formación en el modo de aprendizaje combinado, alternando 3 meses de lecciones de residenciales, divididas en 3 sesiones de 4 semanas cada uno, con períodos de formación en el empleo y cursos de e-learning en la unidad de origen.

2. la introducción, desde 2009, de cursos para los **miembros dispuestos a servir en misiones internacionales** (“listos para emplear”). El curso de calificación pertinente incluye:
  - a. un curso de 3 semanas en la escuela de Policía Fiscal para aprender las nociones básicas teóricas que son necesarias para operar en un contexto internacional;
  - b. un curso de formación de técnicos militares de 2 semanas en el Centro de Especialización.

Posteriormente, si están activadas para el despliegue de una misión internacional, deben asistir a un curso adicional de 2 semanas (una semana en cada uno de los institutos mencionados) para obtener información básica acerca de la zona geopolítica de referencia.

En el año en curso, se ha previsto un curso especial de e-learning para mejorar el conocimiento del idioma inglés del personal correspondiente.

3. El desarrollo del **Proyecto Comunitario EUDEFI (European Union Delivering Excellence in Financial Investigation)**, en inglés y Unión Europea Entrega Excelencia en la Investigación Financiera, en español), financiado por la Comisión Europea, para la creación de un manual sobre “investigaciones financieras” en el contexto europeo, en preparación de la disposición posterior de las actividades de formación específicas para los operadores del sector que están presentes en los 27 países de la Unión Europea;
4. La capacitación en idiomas, también a través de la financiación proporcionada por la Comisión Europea bajo el proyecto de “BABEL” – este año será el tercer y último año de implementación (con el fin de fomentar el desarrollo de la cooperación internacional entre los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley). En este contexto, habrán 5 semanas de cursos intensivos en la Escuela de Policía Fiscal, viajes de estudio de 3 semanas a Londres y cursos de e-learning para más de 6,000 agentes cada año, de la Guardia di Finanza, así como de las fuerzas de la Policía de Polonia, Rumanía y la República Checa.

Una nueva solicitud de financiación de la CE está en marcha para un nuevo proyecto llamado “LOGOS” para reiterar la exitosa experiencia en este sector;

5. el proyecto “Equipos informáticos forenses y análisis de datos”, cofinanciado por la Comisión Europea – OLAF y comenzó en el mes de julio del año en curso, con el fin de establecer unidades de investigación calificados en el campo de la Informática operacional, capaz de:
  - a. proporcionar apoyo técnico a las investigaciones para la recolección de pruebas de sistemas informáticos (análisis de informática y redes forenses);
  - b. realizar profesionalmente el procesamiento, la integración y el análisis de los datos (análisis de datos) adquiridos durante las actividades;
6. los **seminarios sobre “Victimología”**, con el fin de implementar los métodos de gestión para las relaciones con las víctimas de la delincuencia, siendo conscientes de las cuestiones conexas;
7. las iniciativas encaminadas a mejorar el clima organizacional de nuestros lugares de trabajo, entre los cuales están:
  - a. cursos en el campo de la nueva gestión pública y en liderazgo, así como la comunicación institucional;
  - b. seminarios titulados “Estudio de fenómenos sociales y las implicaciones en la Guardia di Finanza”, realizados por oficiales de Psicología del Cuerpo.

De hecho, esta capacitación refleja el **compromiso internacional del Cuerpo** en el campo de la cooperación en la formación, que la Guardia di Finanza ha puesto a disposición de otros países su riqueza de conocimientos y experiencias.

Los miembros del Cuerpo son desplegados en misiones internacionales en Afganistán, Kosovo, Albania y Libia, con el fin de ayudar a establecer aduanas y servicios de policía de frontera en esos países.

Además, es especialmente notable el memorando de entendimiento firmado con la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX), que ha incluido el centro de especialización Aeronaval de Gaeta entre las Academias de referencia. El Centro posee una serie de cursos para muchos funcionarios y oficiales de la Unión Europea (Alemania, Grecia, Chipre, Malta ...) en el campo de la cooperación aeronaval, además de supervivencia en el mar y la montaña.

### 3.3. Alta Calificación

Con relación a los oficiales del Cuerpo, la alta calificación profesional está dirigida a la formación de los cuadros administrativos en la institución.

En el año 2010, 156 oficiales participaron en las actividades educacionales, realizadas tanto en la Guardia di Finanza y en el ámbito entre fuerzas.

En este contexto, el Cuerpo organiza cada año los siguientes cursos:

- el **Curso de calificación profesional para capitanes** programada para la promoción al rango de mayor, que se realiza en la Escuela Fiscal de Lido di Ostia, para una clase de aproximadamente 100 oficiales.

Los objetivos de formación de la actividad educativa, de una duración de aproximadamente dos meses, consisten en el enriquecimiento y la actualización, en un momento crucial de carrera, por un lado, las competencias que poseen los oficiales y, por otra parte, las capacidades de gestión, organización, así como el desarrollo de la capacidad de gestión. Los principales temas sobre los que se centra el curso se resumen en la **(Tabla I)**.

**Tabla. I**

ÁREA TEMÁTICA	CLASES
Análisis de la situación socio-económica nacional e internacional	Ciencia de economía y finanzas públicas
Competencias sobre el funcionamiento del contexto interno	Gestión de personal
	"Inteligencia" análisis y contexto operacional
Destrezas técnico - profesionales	Derecho Fiscal
	Contabilidad y Presupuesto
	Derecho Corporativo
	Derecho Penal de la economía y los negocios
Capacidades de gestión de habilidades y de comportamientos	Análisis organizacional
	Planificación y monitoreo de recursos
	Comunicación

- el **Curso Superior de Policía Fiscal**, que dura dos años en la Escuela de Policía Fiscal, que podrá ser asistido a través de un examen de competencia específico, basado en las calificaciones y las pruebas

El curso está estructurado a manera de permitir:

- para alcanzar un alto nivel de especialización en disciplinas jurídicas y económicas, con énfasis especial en la tributación y los sectores económicos financieros;
- adquirir y perfeccionar las cualidades ejecutivas senior.

El plan de estudios (véase la **Tabla L**) persigue los siguientes objetivos:

- en el primer año, estandarizar y mejorar el conocimiento jurídico, económico y profesional de los participantes, que a menudo tienen un antecedente de servicio diferente;
- en el segundo año, se elabora sobre cuestiones que tienen un carácter más internacional y gerencial.

**Tabla L**

<b>ÁREA TEMÁTICA</b>	<b>CLASES</b>
Destrezas básicas	Ciencia de economía y finanzas públicas
	Derecho de la Unión Europea y de las instituciones
	Morfología del sistema económico italiano y estrategias de intervención pública en la economía
	Institutos de derecho administrativos aplicados y perfiles de litigios
	Política económica y financiera Internacional
	Lengua extranjera
Destrezas gerenciales	Herramientas y técnicas de gestión de proyectos
	Administración de proyectos y de cambios
Conducta organizacional	Administración Senior
	Organización y gestión de los recursos humanos
	Técnicas de negociación y de desarrollo de la paz
	Teoría y técnica de comunicación pública
Destrezas profesionales	Herramientas financieras. Evaluación, aspectos técnicos y operativos
	Derecho Penal en la economía
	Control del gasto público
	Ley Fiscal Nacionales
	Policía económica y financiera: las actividades de investigación, técnicas e instrumentos de intervención
	La Ley de tributación internacional
	EC y los impuestos y políticas supranacionales
	Sistemas e instrumentos de pago
	La policía judicial y atacando a los activos de la delincuencia organizada

El ciclo de formación es completado por un curso intensivo de inglés, que a su vez se desarrolla en dos etapas: la primera en la Escuela de Policía Fiscal, bajo la orientación de expertos de profesores que son angloparlantes nativos y la segunda en el Reino Unido, con una duración de tres semanas.

También los asistentes reciben:

- un curso de “Leyes de los Mercados de Finanzas” en la Universidad de Milán;
- una Maestría de II Nivel en “Derecho Fiscal Empresarial” en la Universidad de en la Universidad Bocconi de Milán.



El haber aprobado el curso constituye una calificación preferencial para ser promovido a los niveles superiores y también para otros cursos de alta calificación o calificaciones de diferente naturaleza.

El oficial “calificado” está, por lo tanto, destinado a ser empleado en una posición ejecutiva senior o en una posición de comando, que son especialmente exigentes y sensibles, dentro del Cuerpo.

Las **actividades de alta calificación llevadas a cabo en los institutos de formación entre fuerzas**, que ven la participación de los miembros de servicio del Cuerpo junto con el personal de las fuerzas armadas y de otras fuerzas de la policía, son:

- el Curso Superior Mayor General Entre Fuerzas (I.S.S.M.I., por sus siglas en italiano), de un año de duración, puede ser asistido a través de un concurso basado en las calificaciones y las pruebas, se realiza en el Centro de Altos Estudios para la Defensa.

El proceso de formación y el método educativo para el curso en cuestión se centran en sistemas interactivos con tutorías y profesores externos. El sistema está encaminado a promover la participación activa y el auto aprendizaje de las habilidades de los participantes individuales, el desarrollo y en base a sus conocimientos y experiencias, a través de una serie de lecciones, conferencias y trabajo individual y colectivo;

- **Cursos de Alta Formación** en la Escuela de Especialización para las fuerzas de policía, de aproximadamente un año de duración.

La actividad en cuestión está destinada a mejorar la preparación técnica y profesional de los oficiales de las fuerzas de policía y, al mismo tiempo, perfeccionar las aptitudes de toma de decisiones de los participantes a través de la adquisición de técnicas y metodologías comunes en los sectores de la organización, el desarrollo y la coordinación;

- las **Sesiones de Estudio del Instituto de Estudios de Alta Defensa**, se organiza en Centro de Altos Estudios para la Defensa.

Estas iniciativas se centran en el análisis de la política militar, en la organización de las fuerzas armadas y en el estudio de estrategias de seguridad y defensa, con el objetivo de:

- actualizar los antecedentes profesionales y culturales de oficiales de alto rango y ejecutivos de defensa civiles en el ámbito de la defensa y la seguridad.

- asistir en la difusión de los conocimientos militares y promover la ósmosis cultural y científica con las realidades institucionales y productivas más importantes del país.

Cada período de sesiones de estudio dura aproximadamente nueve meses y por lo general incluye:

- una fase inicial encaminada a garantizar un primer nivel de conocimientos básicos, común a todos los participantes, sobre cuestiones de política y relaciones internacionales;
- una fase posterior centrada y elaborada sobre cuestiones de especial relevancia e interés.

#### **4. PERFILES PROFESIONALES**

La selección de personal para los propósitos de desarrollo profesional reúne no sólo la necesidad de satisfacer los requisitos institucionales y funcionales de organizaciones únicas sino también el interés de todos los miembros para ver una mejora de su estado profesional y jurídico, teniendo en cuenta que esta evaluación genera consecuencias significativas relacionadas con las expectativas profesionales de los individuos y su vida de trabajo dentro de la administración, su perfil de empleo (con efectos manifiestos también sobre asuntos de la familia), la autoestima de las personas, la consideración de sus colaboradores y, en última instancia, su motivación.

En el proceso de avance profesional convergen, básicamente, una serie de intereses públicos y privados que el procedimiento pertinente tener en cuenta, que compararon los requisitos de los individuos para alcanzar el siguiente rango/título de sus respectivas carreras con el interés de la administración pública para promover el mejor personal para ser destinados a las más altas funciones. Si bien ponderando a los diversos intereses puede conducir a diferentes soluciones, prominencia no puede sino concederse al interés público, que tiene por objeto colocar en los rangos más altos y, por consiguiente, en las oficinas de mayor responsabilidad, el personal que probablemente garantiza el mejor cumplimiento de las funciones superiores.

El sistema de evaluación para el personal de Guardia di finanza y, por tanto, para el desarrollo profesional está fuertemente influenciado por el hecho de ser un cuerpo de policía con una estructura militar, en el que, a lo largo de las líneas del modelo estrictamente militar, la evaluación está fuertemente centrada en el hombre, en la amplitud de las cualidades que le caracterizan: carácter físico, moral, cultural y profesionalismo. Como factor común, para todas las categorías de personal, la evaluación esboza los elementos necesarios para operar selecciones correctas para fines de promoción desde el archivo personal de cada miembros al servicio de la Guardia di Finanza y en particular de los

registros de rendimiento (evaluaciones generales formuladas por los superiores jerárquicos directos), donde se esbozan las cualidades, positivas y negativas, de cada miembro del servicio y su rendimiento en el curso de servicio. La importancia de esta documentación es evidente, siendo el principal registro formal en que se basa el juicio, para el desarrollo de la carrera del personal y, también, para su asignación.

#### **4.1. Oficiales**

Para comprender los diferentes métodos de desarrollo profesional, en primer lugar es necesario indicar de antemano que la categoría de los oficiales está estructurada en los siguientes rangos jerárquicos:

- Gerentes
  - Teniente General
  - General de División
  - General de Brigada
  - Coronel
  
- Ejecutivos
  - Teniente Coronel
  - Mayor
  - Capitán
  - Teniente
  - Subteniente.

Tras la reforma de 2001, las regulaciones para las promociones han sido totalmente reorganizadas, a través de una acción reformadora caracterizada por la introducción de innovaciones significativas centradas principalmente en:

- Establecimiento de permanencias mínimas en diferentes rangos;
- la colocación en la cuota de promoción de acuerdo con grupos homogéneos básicamente correspondientes a las clases de la Academia;
- en los avances por mérito, hay un número fijo anual de promociones. Esto es a diferencia de las normas establecidas para las promociones por antigüedad, en relación a lo que se dan basado en promociones sobre las permanencias mínimas únicas en el rango prescrito (y no en las vacantes de personal que se ha producido en el rango más alto);
- la posibilidad de tener acceso a posiciones gerenciales cuando se tiene 22 años desde el nombramiento como oficial.

En la definición de la nueva “arquitectura” general, se ha confirmado la filosofía subyacente del sistema de las “Adelanto estandarizado, por impulso anual desde abajo”, es decir un desarrollo profesional que se lleva a cabo de acuerdo con líneas de tiempo predeterminadas, así como, en el caso de la promoción

por mérito, sobre la base de un número preestablecido de promociones, independientemente, en general, de cualquier vacantes de personal que se producen en los rangos mayores.

La necesidad de disponer de las vacantes de personal disponibles a fin de tener acceso a los niveles superiores ha sido subsanada a través de los diversos mecanismos introducidos por el nuevo sistema, incluyendo, con carácter prioritario, la de máxima reposición de libros de asistencia, sobre la base de que el número de contrataciones anuales no podrá exceder, para su inclusión en la lista del personal permanente, las vacantes existentes en la fortaleza establecida de oficiales subalternos.

En la práctica, tras la inclusión en cuotas específicas, con el fin de ser evaluados para su promoción, cada funcionario debe satisfacer requerimientos específicos previstos por la ley, es decir, "(objetivos) requisitos de evaluación" y "requisitos (subjettivos) para la promoción".

Desde un **punto de vista objetivo**, con el fin de ser admitidos a la evaluación de promoción, el funcionario de hecho debe cumplir los siguientes requisitos:

- haber logrado la cantidad mínima de años de permanencia indicados para cada rango;
- haber realizado los periodos mínimos requeridos de comando, de atributos específicos, de servicio y de deber marítimo;
- haber obtenido las calificaciones y haber pasado cualquier prueba y curso establecido.

Por lo tanto, por ejemplo, un capitán del registro normal – para ser admitido a la evaluación para el rango de mayor - debe:

- haber completado por lo menos siete años de permanencia en el rango;
- haber realizado por un periodo mínimo de cuatro años en comando, de los cuales por lo menos dos se sirvieron en un comando territorial.

Una vez que se ha verificado la posesión de las necesidades objetivas, los oficiales pueden ser calificados esencialmente con arreglo a dos criterios de evaluación:

- por antigüedad;
- por mérito.

También se contempla una forma de promoción por méritos excepcionales, al que se aplican las reglas completamente peculiares y extraordinarias.

Todas las operaciones de escrutinio [evaluación] se llevan a cabo por medio de las juntas apropiadas, incluyendo los gerentes más altos de la Administración.

En particular:

- la **Comisión Superior de promociones** decide respecto a oficiales de rango igual o superior al Teniente Coronel (compuesta por el comandante general, quien preside sobre él y por los tenientes generales);
- la **Comisión ordinaria de promociones** evalúa los oficiales de rangos de teniente segundo a mayor (comprende el Comandante Suplente, quien preside, los siete generales de división con más antigüedad en comando dentro del cuerpo y por el coronel con más antigüedad en el comando).

Para tanto la promoción por antigüedad y por mérito, la comisión competente, sobre la base de los elementos que resultan del desempeño y los registros de asistencia del oficial:

- formula la sentencia de idoneidad;
- otorga **un puntaje de mérito** en el caso de promoción por mérito.

**A los efectos de la sentencia de idoneidad**, los “**requisitos subjetivos para la promoción**” se hace hincapié en la función principal de permitir la identificación adecuada para alcanzar el rango más alto y consecuentemente, emprender las tareas más importantes relacionadas con la misma.

En este sentido, con el fin de ser ascendido a la categoría superior, el oficial debe poseer “el carácter físico, moral, intelectual, cultural y profesional necesarios para realizar así los deberes del nuevo rango”, teniendo en cuenta, para este propósito, que “el haber cumplido los deberes del propio rango es indispensable, aunque no son en sí una condición suficientes para avanzar al rango superior”.

Para promoción a las filas del general – que forma la parte superior de las posiciones de la carrera militar y, como tal, encargadas de cumplir los deberes de alto mando, coordinación y orientación – los requisitos antes mencionados deben ser poseídos “eminentemente”.

Cada evaluación tiene que tener en cuenta la historia de toda la carrera del funcionario en virtud de la evaluación y no sólo la oficina de la que se está a cargo en el momento del examen.

Por el contrario, una indicación razonable de no idoneidad para ser promovido es haber obtenido predominantemente, en el rango, las calificaciones “en la media” para la promoción a coronel y de “superior a la media” para los rangos de general, así como particularmente negativas contenidas en el registro de rendimiento respecto de uno o más requisitos entre la moral, el carácter y los profesionales que se consideran necesarios para realizar bien los deberes de mayor rango.

En el **procedimiento por mérito**, después de la entrega de la sentencia de idoneidad, una puntuación de mérito es otorgada sobre la base de las siguientes “categorías de calidad homogénea”:

- cualidades morales, físicas y de carácter;
- elogios y cualidades profesionales demostrados durante la carrera, especialmente en el rango en que se desempeñó, con especial atención al cumplimiento de la tarea del comandante;
- cualidades intelectuales y culturales, incluidos los resultados de los cursos, exámenes y pruebas;
- aptitud para tomar sobre las asignaciones en el rango más alto, con referencia específica a los sectores de empleo que son de particular interés para la administración.

En el examen de las cualidades profesionales, debe examinarse adecuadamente la “motivación para trabajar”, así como también la expresión sintomática de un interés en el logro de los objetivos de la organización.

Por otra parte, en la evaluación de oficiales superiores y generales, es especialmente importante que se adjunten a las asignaciones que impliquen una notable capacidad profesional y un alto nivel de independencia y responsabilidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el hecho de que la pertinencia de los mismos, en sí, no se le atribuyen habilidades y aptitudes, la presencia real siempre se determinará sobre la base de los resultados y logros.

Por último, en cuanto a la aptitud para emprender asignaciones en el rango más alto, teniendo en cuenta las funciones desempeñadas y las aptitudes específicas y versatilidad que se muestra en relación con las diversas situaciones de asignación, que esta evaluación requiere un proceso de abstracción a través del cual se establecerá – a partir de los elementos antes mencionados – el grado inferior o superior de la idoneidad para ejercer funciones de un nivel superior. Por lo tanto, es una evaluación única de pronóstico de los oficiales, encaminada a establecer sus características, capacidades y aptitudes para los propósitos de deducir las indicaciones adecuadas de la capacidad para avanzar hacia las tareas que exigen un mayor esfuerzo y responsabilidad.

En conclusión, tal proceso de evaluación, extremadamente complejo y delicado, no se confía por casualidad a organismos que proporcionan garantías adecuadas de objetividad, cuya imparcialidad y la ecuanimidad de sentencia está asegurada por el carácter colegiado de la actividad llevada a cabo y por la competencia y la experiencia de sus componentes.

La evaluación de tales cualidades – en punto de derecho – se realiza a través de un escrutinio basándose en la evaluación de los “méritos absolutos” de los oficiales que están siendo evaluados, es decir en una sentencia encaminada

a evaluar las cualidades y habilidades del funcionario en relación con la *uti singuli* de rango superior, es decir, que es el único programado para la promoción, con la exclusión de cualquier comparación con los otros oficiales examinados.

Esto es en consideración al hecho de que los oficiales podrán ser empleados en las tareas más heterogéneas (operativa, logística, técnicos, administrativos, jurídicos, en sectores especializados, etc.), que a menudo no son comparables la uno con la otro.

En ese procedimiento, desprovisto de cualquier comparación directa entre los méritos de los oficiales examinados, la lista de clasificación final simplemente refleja la posición de mérito de los oficiales evaluados, como una consecuencia automática de los juicios únicos e independientes sobre las cualidades de cada candidato. Sólo en este último momento existe una relación comparativa entre los oficiales evaluados, como una sumatoria de las diversas etapas individuales de la evaluación.

Una vez que se redacta la lista de clasificación, sólo los oficiales en el rango en posiciones iguales al número de promociones anuales establecidas se promueven eventualmente. Se hace una fuerte selección especialmente con respecto a los rangos gerenciales.

Resulta, por tanto, un mecanismo complejo debido a la sensibilidad y la importancia de los “desafíos” que, especialmente con respecto a la configuración de la carrera militar, implica muy frecuentemente procedimientos de evaluación de oficiales: hasta ocho veces – en promedio aproximadamente uno cada cinco años en el servicio activo – para aquellos que van a través de toda la “escala jerárquica”, desde el rango de teniente segundo al de teniente general.

Las siguientes tablas muestran la tendencia en el número de oficiales bajo evaluación, así como las promociones anuales para los rangos de por mérito:

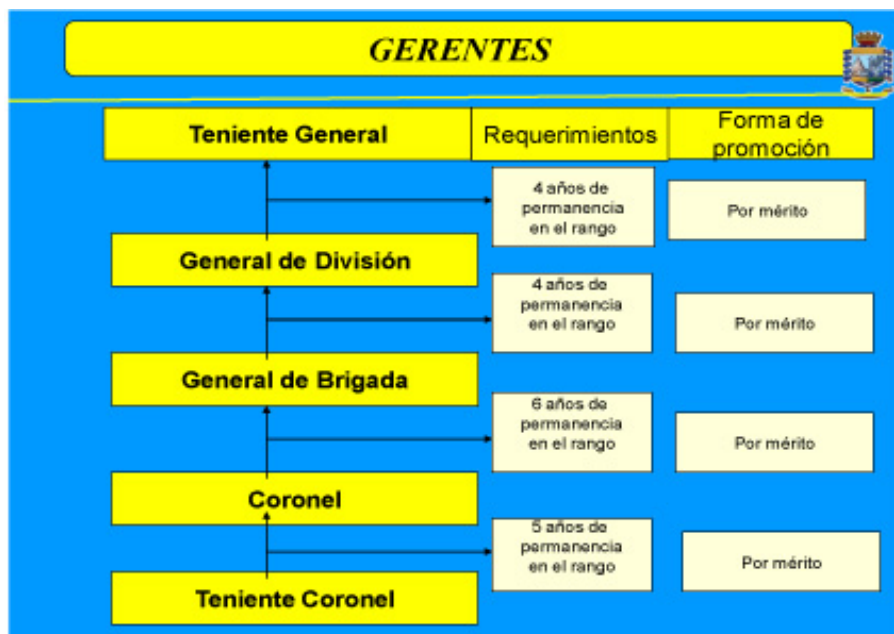
<i>Promoción por mérito</i>						
	2007	2008	2009	2010	2011	Cantidad de promociones.
Teniente General	7	6	7	9	11	½
General de Brigada	26	30	30	34	34	¾
Coronel	49	51	64	78	92	7/8
Teniente Coronel	321	348	354	368	374	29
<b>SCA Total</b>	<b>403</b>	<b>435</b>	<b>455</b>	<b>489</b>	<b>511</b>	
Capt.	144	115	145	133	120	80%
<b>Total</b>	<b>547</b>	<b>550</b>	<b>600</b>	<b>622</b>	<b>631</b>	

<i>Promoción por antigüedad</i>						
	2007	2008	2009	2010	2011	apropiado
Mayor	72	75	90	115	122	
Capt.	9	10	10	9	6	
Teniente	90	91	115	134	128	
Subteniente	59	82	85	109	110	
<b>OCA Total</b>	<b>230</b>	<b>258</b>	<b>300</b>	<b>367</b>	<b>366</b>	

<b>Gran total</b>	<b>777</b>	<b>808</b>	<b>900</b>	<b>989</b>	<b>997</b>	
-------------------	------------	------------	------------	------------	------------	--



La siguiente tabla resume el desarrollo profesional de los oficiales:



## 4.2. Inspectores

**La carrera está establecida de acuerdo a los siguientes rangos:**

- Suboficial mayor senior;
- Suboficial mayor jefe;
- Suboficial mayor ordinario;
- Suboficial mayor.

**Promoción** al rango de **suboficial mayor ordinario y suboficial mayor jefe** tiene lugar por antigüedad, después de **dos a siete** años de permanencia en el rango.

El personal involucrado está incluido en **cuotas específicas** para someterse a evaluación por una Comisión apropiada, llamada **Comisión Permanente de Promoción**, que expresa la **sentencia de la conveniencia o no conveniencia**.

El rango de oficial de orden superior es el único rango de non-ejecutivo y no gerencial para el cual se establece **una fuerza específica y es igual a 11,500 unidades**.

El número de promociones a la categoría en cuestión no podrá exceder anualmente el límite de la trigésima parte de la fuerza establecida prescrita para el registro de inspectores (23,602), a saber, 787 unidades.

Los métodos de promoción al **rango de suboficial senior** presentan una serie de peculiaridades, dado que se prevé un **canal dual de desarrollo profesional**.

Las promociones que puede otorgarse anualmente son:

- 70% se atribuye a través de un procedimiento de promoción “por méritos”, después de 8 años de permanencia en el rango de suboficial jefe.

El personal interesado está incluido en las cuotas apropiadas para someterse a evaluación por la Comisión Permanente de Promoción, que, al expresar la sentencia de idoneidad, confiere una puntuación de mérito.

Se promueven los inspectores correctamente colocados en la lista de clasificación;

- 30% a través del procedimiento de promoción “por mérito a través de pruebas”, para que sean admitidos, previa solicitud, jefe de oficiales técnicos que han completado por lo menos 4 años de permanencia en el rango e incluye la realización de una prueba escrita y una evaluación de las calificaciones posteriores para pasar la prueba escrita.

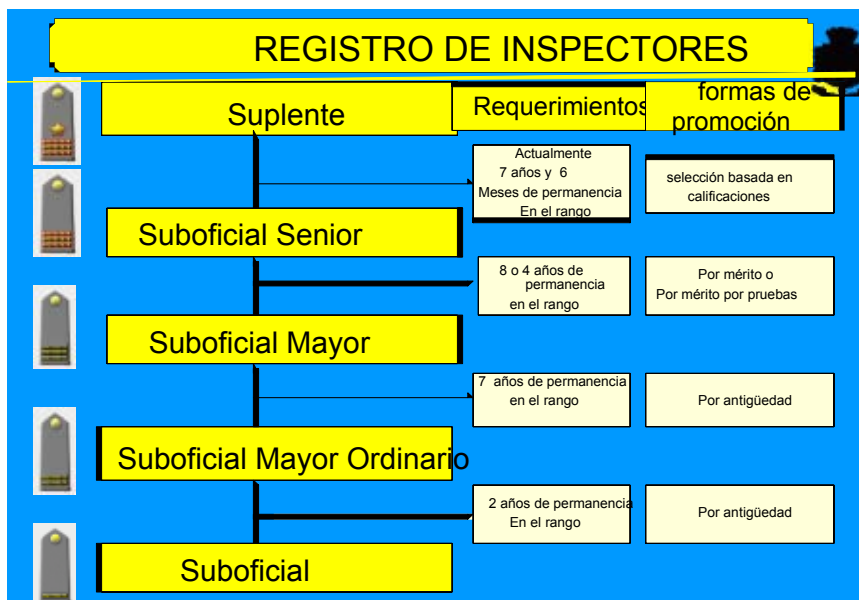
**Selección basada en “calificaciones” para la concesión del título “adjuntos”** tiene lugar exclusivamente para la concesión del título de adjunto a oficiales técnicos senior.

El título se confiere luego de una selección por la comisión apropiada, sobre la base del registro de servicio y de los títulos logrados por los inspectores bajo evaluación.

Los criterios y métodos para la realización de la selección, así como la identificación de las calificaciones para ser evaluadas están prescritos por la resolución de Comandante General.

El número de títulos conferidos no podrá exceder una vigésima parte de la fuerza establecida para el grado de suboficial senior, igual a 575 títulos.

La siguiente tabla resume el desarrollo profesional de los inspectores:



### 4.3. Sub-oficiales

La carrera establece los siguientes rangos:

- Sargento primero jefe;
- Sargento primero;
- Sargento primero adjunto

Promoción “por antigüedad” al rango de sargento primero tiene lugar después de siete años de permanencia en el rango.

El personal con derecho está incluido en **cuotas específicas** a someterse a la evaluación de la Comisión Permanente de Promoción, que expresa la conveniencia o no.

Los miembros de servicio adecuados son promovidos a partir del día siguiente a la finalización del periodo de permanencia en el rango.

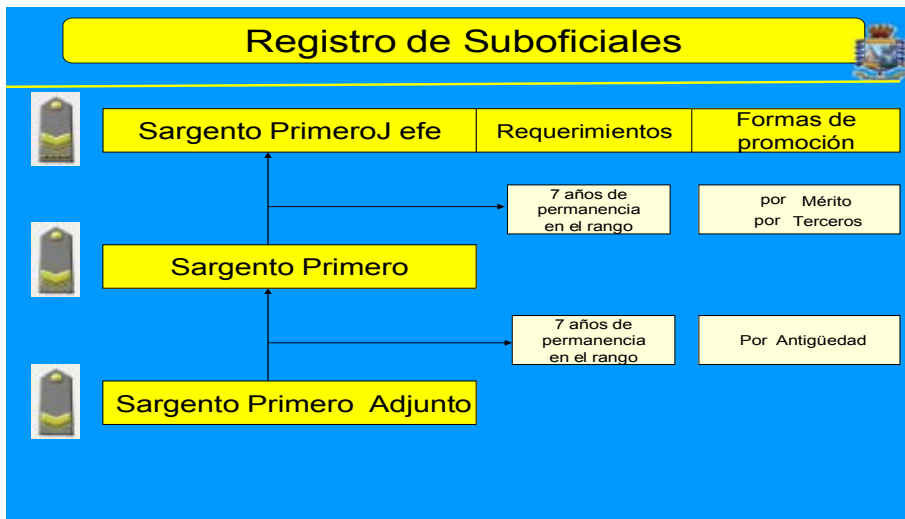
**Promoción al rango de sargento jefe** involucra a sargentos primeros que han completado 7 años en el rango que se incluyen en cuotas específicas para someterse a evaluación, por mérito, por la Comisión Permanente de Promoción.

**Sobre la base de la puntuación otorgada**, sargentos primeros incluidos en el primer tercio son introducidos en los cuadros de promoción y promovidos con el registro de asistencia abierto a partir del día siguiente a la finalización del período mínimo de permanencia en el rango.

Para los Sargentos Primeros restantes, una nueva evaluación, se lleva a cabo el año siguiente una vez más “por méritos”.

De estos, se promueve **la primera mitad de la lista de la clasificación**, mientras que la **segunda mitad**, tras ser nuevamente incluida en la cuota del año siguiente, es promovido si se considera adecuado (la promoción de este último grupo es, por lo tanto, conferida por antigüedad, **con un retraso de dos años en comparación con el requisito de tiempo mínimo**).

La siguiente tabla resume el desarrollo profesional de los suboficiales:



#### 4.4. Registro de Cabos y Guardia Nacional

El registro de los cabos y la guardia nacional se explica en los siguientes cuatro rangos jerárquicos:

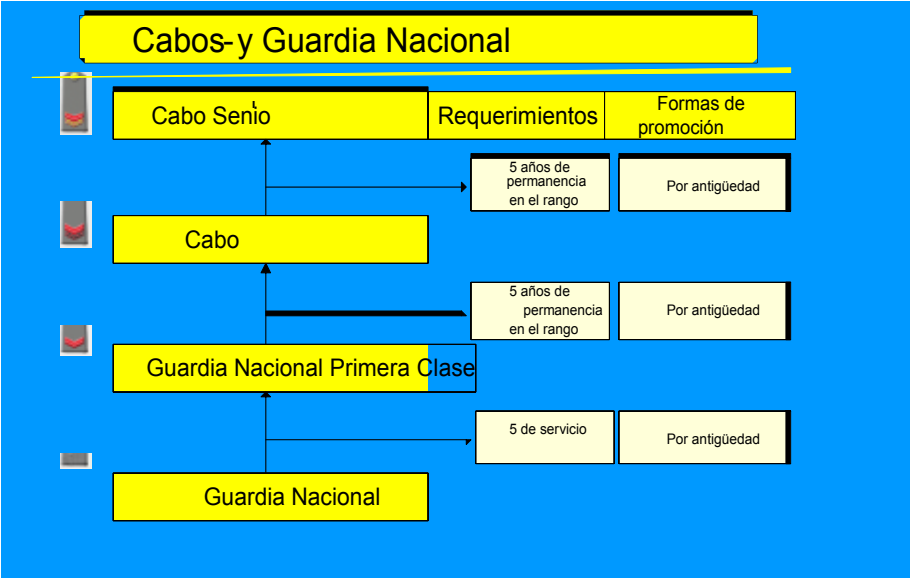
- Cabo senior;
- Cabo;
- Guardia nacional primera clase;
- Guardia nacional.

La promoción a los diferentes rangos del registro de “cabos y guardias” **se realiza por antigüedad** al finalizar el período mínimo de **permanencia en el rango (cinco años)**, excepto para el rango de guardia primera clase para lo cual se requiere completar cinco años de servicio a partir de la fecha de enlistamiento.

Tiene lugar a través de la formulación de juicios de no conveniencia o idoneidad entregado por la **Comisión Permanente de Promociones**.

Se promueve el personal que es dictaminado como apropiado.

La siguiente tabla resume el desarrollo profesional de los Cabos y la Guardia nacional:



## **TEMA 3**

### **ASPECTOS EMERGENTES A CONSIDERAR EN LA FUSIÓN DE COMPETENCIAS**





*Ponencia*

*Tema 3.*

## **ASPECTOS EMERGENTES A CONSIDERAR EN LA FUSIÓN DE COMPETENCIAS**

**Marcelo de Melo Souza**

Subsecretario de Gestión Corporativa  
Receita Federal  
(Brasil)

*SUMARIO: Resumen.- 1. Introducción.- 2. Antecedentes históricos.- 3. Medidas preparatorias para la unificación de los fiscos (1999/2004).- 4. La implementación de la Receita Federal do Brasil (RFB) – la corta vigencia del DNU N° 258 de 2005.- 5. Pérdida de vigor del DNU N° 258.- 6. Preparar la unificación – diciembre de 2005 a abril de 2007.- 7. Implementación de la Receita Federal do Brasil.- 8. Avances de la unificación.- 9. Lecciones aprendidas.- 10. Estado, perspectivas y desafíos de la unificación de la Administración Tributaria Nacional de Brasil.- 11. Conclusión – reafirmando los objetivos de la unificación*

### **RESUMEN**

La Secretaría de la “Receita Federal do Brasil” es un órgano específico, singular, de administración directa del Poder Ejecutivo Nacional de Brasil, dependiente del Ministerio de Hacienda. Es el resultado de la unificación de las Secretarías de la Receita Federal (SRF) y de la Receita Previdenciária (SRP) [N.T.: órgano previsional] y fue implementada a partir del 2 de mayo de 2007 según lo previsto en la Ley 11.457 del mismo año.

La creación de la Secretaría de la Receita Federal do Brasil (RFB) en 2007 fue la culminación de un largo proceso histórico de unificación de la Administración Tributaria Nacional brasileña y se considera como el mayor proceso de unificación de órganos públicos de la historia de la administración pública brasileña.

En ese momento, Brasil no solo cambió la organización de la administración tributaria para adoptar un modelo funcional, sino que reunió a más de 32 mil empleados provenientes de dos órganos con historias ricas en experiencias de gestión, pero con culturas organizativas bastante diferentes. Sin embargo, la magnitud del desafío no fue la única razón por la cual el proceso de estructuración de la nueva RFB requirió un trabajo de precisión y criticidad indiscutibles, sin el cual los resultados para la recaudación de impuestos del país podrían haber tenido efectos inconmensurables.

La implementación de la RFB tuvo por objeto reorganizar la administración tributaria de la Nación al concentrar en un único órgano la responsabilidad de administrar impuestos a nivel nacional, propiciando así beneficios en cuanto a la eficiencia que llevaron a incrementar la recaudación de impuestos y contribuciones nacionales, incluso las previsionales, sin aumentar las bases de cálculo o alícuotas. Además de ello, permite la simplificación de la legislación tributaria, la unificación de procedimientos y la reducción o racionalización de obligaciones tributarias accesorias, lo que reduce los costos para los contribuyentes.

Estos tres objetivos son, en verdad, los tres objetivos macro que sirvieron de base para el proceso de unificación de la administración tributaria nacional de Brasil y, por consiguiente, la implementación de una nueva estructura, con competencias ampliadas, por intermedio de la Secretaría de la Receita Federal do Brasil.

El presente trabajo brinda un panorama de dicho proceso, en un relato de los hechos históricos y de los aspectos que el órgano considera críticos en la conducción de procesos de unificación de competencias de esta magnitud.

A lo largo de años de planificación, preparación e implementación del proyecto, la RFB acumuló una vasta experiencia en la conducción de un proceso considerado una verdadera “batalla” a favor de la modernización de la administración tributaria. Con la consolidación del nuevo órgano, la lucha ahora se centra en obtener resultados concretos y alcanzar la tan anhelada justicia fiscal, representada por la máxima según la cual si todos pagan los impuestos que les corresponden, todos terminan pagando menos.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Con el objeto de unificar la administración tributaria nacional de Brasil, la Ley N° 11.457 del 16 de marzo de 2007 atribuyó a la Secretaría de la Receita Federal (SRF), que pasó a denominarse Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), además de las competencias atribuidas por la legislación vigente, la competencia de planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las actividades relativas a la tributación, fiscalización, recaudación, cobranza y obtención de

los aportes previsionales. Tal competencia era hasta entonces ejercida por la Secretaría de Ingresos Previsionales (SRP), órgano del Ministerio de la Previsión Social.

La unificación de la SRF y la SRP fue un trabajo sin precedentes en la Administración Pública Federal brasileña, de enorme complejidad y volumen. Los más de 30 mil empleados de la RFB, en mayor o menor grado, fueron afectados por el proceso de unificación. Las áreas organizativas pasaron por una redefinición de procesos de trabajo y de sistemas de información, a fin de hacer converger y unificar actividades similares que eran ejecutadas de formas distintas en el interior de cada secretaría.

Frente a tal complejidad, en 2005 se instituyó la Coordinación Nacional de la Transición, destinada a facilitar el proceso de unificación mediante un trabajo de asesoramiento a la dirección general, comunicación, seguimiento, aproximación e incentivo a las áreas organizativas para planificar y ejecutar acciones unificadoras. Su trabajo tuvo carácter provisorio, equivalente a la filosofía de un proyecto, con principio, desarrollo y fin.

La unificación es un proceso continuo y una acción colectiva. Son innumerables las acciones unificadoras desarrolladas por las diversas áreas organizativas y participan del proceso miles de personas.

### **1.1. Contextualización del Proceso de Unificación**

En Brasil, la unificación de las administraciones tributarias a nivel nacional tuvo como premisa el modelo funcional en que un único órgano tiene competencia para realizar las actividades relativas a la tributación, fiscalización, recaudación, cobranza y obtención de todos los impuestos, reuniendo los impuestos internos, los de comercio exterior (área aduanera) y los aportes previsionales.

En el ámbito internacional, el modelo funcional no es una novedad, ya que ha sido adoptado en diversos países, entre los cuales se puede citar a Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Hungría, Noruega, Rusia, Serbia, Reino Unido, entre otros, algunos desde hace varios años y con resultados exitosos.

Hasta entonces, Brasil adoptaba el modelo por tipo de impuesto, con estructuras paralelas, en que se mantiene un órgano específico para la recaudación y fiscalización de los aportes previsionales y otro para los demás impuestos. Además de ello, hay modelos de administración tributaria segmentados por tipo de contribuyente, donde existen órganos específicos para grandes contribuyentes, inversores, pequeñas empresas y otros segmentos.

Además de perfeccionar el aparato administrativo, la unificación de la Administración Tributaria Nacional Brasileña representa el cumplimiento de la disposición constitucional incorporada en el Art.37, XII de la Carta Magna de 1988 que se refiere a la actuación integrada de las administraciones tributarias.

De esta forma, puede decirse que la unificación de las administraciones tributarias es un concepto moderno que se constituye en una tendencia mundial y que en Brasil tuvo como principales objetivos la necesidad de aumentar la eficiencia del aparato administrativo a través de la reorganización de la administración tributaria, de la racionalización de las obligaciones accesorias y del incremento de la recaudación, sin aumentar las bases de cálculo o alícuotas.

## **1.2. Transición y Cambio**

Cuando se habla de fusión o unificación, incluso con otras denominaciones técnico-jurídicas, ya sea en la administración pública o en el sector privado, necesariamente se está haciendo referencia a un proceso de cambio. Y todo cambio exige un período de transición.

Transición es todo aquel proceso que implica la adaptación de un organismo a nuevas realidades que se interponen, voluntaria o compulsivamente, en su ambiente interno o externo.

En función de la evolución de la tecnología, en especial de la tecnología de la información, y de la dinámica de los acontecimientos del mundo actual, tanto las personas como las organizaciones (sociales, empresariales, etc.) pasaron a convivir constantemente con escenarios de cambio.

Dentro del contexto institucional, el proceso de cambio puede requerir desde la simple alteración de una rutina operativa hasta la reformulación total de la estructura de la organización.

En términos administrativos, la transición debe planificarse e implementarse cuidadosamente a fin de garantizar que el proceso sea conducido de la manera más efectiva posible, conociendo y trabajando la resistencia y los choques culturales y minimizando los impactos en la vida de las personas, internas y externas a la organización, que se verán afectadas directa o indirectamente.

De esta forma, deben implementarse varias acciones, en mayor o menor escala, para considerar la complejidad, la extensión y la frecuencia de los cambios que se presentan.

Esto significa tener como base inicial un plan debidamente estructurado y formalizado a fin de guiar las acciones, motivar a las personas y viabilizar el control y el seguimiento de su implementación, permitiendo evaluaciones constantes para la corrección de los rumbos y el redireccionamiento frente a nuevos hechos y escenarios.

## **2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

El proceso de concentración de las actividades de recaudación y fiscalización de los impuestos nacionales en Brasil bajo un solo órgano de la estructura del Ministerio de Hacienda viene de larga data.

Desde 1968, con la creación de la Secretaría de la Receita Federal (SRF), una sucesión de eventos promovió gradualmente y de forma efectiva la unificación de las estructuras de la administración tributaria.

Si bien la unificación de las entonces Secretarías de la Receita Federal y de la Receita Previdenciária ocurrió el 2 de mayo de 2007, con la consiguiente implementación de la Secretaría de la Receita Federal do Brasil (RFB), dicha propuesta se remonta a la década de 1980 y formaba parte de la agenda del gobierno de ese entonces.

Con una serie de actos normativos a lo largo de los años, varios órganos se vincularon a la SRF y, en paralelo, hubo una concentración de la administración de los aportes previsionales en el ámbito del Ministerio de Previsión Social.

En 1999, el terreno estaba listo para conducir, de hecho, un proceso de unificación del Fisco Nacional. Por un lado, estaba la SRF, que concentraba todos los impuestos internos y aduaneros; por el otro, la Receita Previdenciária, en el ámbito de la Previsión Social.

Así comenzó un proceso gradual de cambios normativos que mostraban la madurez del proceso y enviaban la señal de que la unificación era algo inevitable y necesario.

## **3. MEDIDAS PREPARATORIAS PARA LA UNIFICACIÓN DE LOS FISCOS (1999/2004)**

### **3.1 Unificación Remuneratoria de las Carreras**

El 29 de julio de 1999 se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 1.915, reglamentado por el Decreto N° 3.611 de 2000, que disponía sobre la reestructuración de la carrera de Auditoría del Tesoro Nacional y de Auditoría Fiscal de la Previsión Social.

De esta manera, y por primera vez, los integrantes de las carreras pasaron a percibir el mismo sueldo básico y someterse a las mismas reglas de progresión y promoción funcional.

### **3.2 Creación de la SRP en el ámbito del Ministerio de Previsión Social.**

En 2004, al Ministerio de Previsión Social se le atribuyeron las competencias relativas a la recaudación, fiscalización, registro y normalización de los ingresos previsionales, y se creó la Secretaría da Receita Previdenciária.

Así, la creación de la SRP significó una importante evolución en las acciones de mejoramiento de la recaudación, la eficiencia de las acciones de fiscalización, y dicho esfuerzo está alineado con las mejores prácticas internacionales, que separan las actividades de concesión de beneficios de las de recaudación y fiscalización.

La creación de la SRP tuvo como objetivo subsidiario el de propiciar condiciones para que el gobierno implementara medidas preparatorias tendientes a unificar las Secretarías de la Receita Federal y de la Receita Previdenciária.

De esta manera, pocos meses después de la creación de la SRP se celebraron varias reuniones entre los órganos directamente involucrados con la unificación, a saber: la Secretaría de la Receita Federal (SRF), la Procuración General de Hacienda Nacional (PGFN), la Secretaría de la Receita Previdenciária (SRP), el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) y la Procuración General Federal (PGF).

Además de estos órganos, el Ministerio de Planificación y el de Previsión de la República también tuvieron participación en las deliberaciones relativas a la reorganización de la Administración Tributaria.

Con esto, el camino a la unificación estaba allanado.

## **4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB) – LA CORTA VIGENCIA DEL DNU Nº 258 DE 2005**

Primeramente, cabe hacer una breve explicación de lo que representa el DNU en Brasil: el DNU es un acto unipersonal del presidente de la República, con fuerza de ley, sin la participación del Poder Legislativo, que será llamado a discutirlo y aprobarlo con posterioridad. El presupuesto del DNU es el de la urgencia y la relevancia.

Por ende, si bien el DNU tiene fuerza de ley, no es una ley en el sentido estrictamente técnico del término, ya que no existe un proceso legislativo previo a su creación. La Nación puede publicar DNU en materia de Derecho Administrativo, siempre y cuando observe las condiciones y los límites previstos en el artículo 62 de la Constitución y en las demás normas pertinentes.

Solo en casos de relevancia y urgencia el jefe del Poder Ejecutivo podrá adoptar decretos de necesidad y urgencia, debiendo someterlos posteriormente al Congreso Nacional. Los DNU tendrán vigor durante sesenta días, y serán prorrogables por otros 60. Luego de dicho plazo, si el Congreso Nacional no los aprueba, convirtiéndolos en ley, pierden su eficacia.

#### **4.1 Publicación**

Con la publicación N° 258 se creó, en la práctica, la Receita Federal do Brasil (RFB), denominación que pasó a tener la Secretaría de la Receita Federal, órgano de la administración directamente subordinado al Ministerio de Hacienda.

No está demás resaltar que el objetivo central de la medida propuesta era la unificación de las actividades de administración tributaria y aduanera de la, con vistas a utilizar los recursos humanos de manera racional y optimizada, teniendo en cuenta que dicha iniciativa posibilitaría la reducción de los costos operativos, la simplificación de los procesos, la integración de los sistemas de atención, control y tecnología de la información, como así también la adopción de otras medidas de eficiencia administrativa, de incrementar la recaudación de los impuestos y aportes sin aumentar las bases de cálculo y alícuotas.

Además de eso, esta medida representaría la simplificación de las obligaciones tributarias de los ciudadanos, la interacción de los contribuyentes con una única representación del Fisco y la mejora de la atención al contribuyente, posibilitando la solución inmediata y definitiva de sus temas tributarios, la economía de tiempo y la reducción de costos.

Frente a un escenario de tal magnitud, se tomaron algunas medidas inmediatas, las que representaron la estructura de base del proceso de unificación de los dos órganos:

##### **4.1.1 Creación del cargo de Secretario General de la RFB**

Se creó el cargo del dirigente máximo de la RFB, nombrado a través de Decreto el 12 de agosto de 2005.

##### **4.1.2 Designación del Coordinador Nacional de la Transición**

El Coordinador Nacional de la Transición recibió el mandato de coordinar y conducir los trabajos para implementar la Receita Federal do Brasil. Además de este mandato genérico, al Coordinador General de la Transición también le fue delegado:

- I. Asesorar a los Secretarios de la Receita Federal y de la Receita Previdenciária respecto de las acciones y procedimientos necesarios para la transición;

- II. Articularse con los Secretarios Adjuntos, los directores de departamentos de la SRP, los coordinadores generales y los superintendentes regionales, con miras a garantizar mayor celeridad al proceso de transición;
- III. Articular las acciones con otras unidades, órganos y entidades del Poder Ejecutivo, con miras a adoptar las previsiones necesarias para implantar la RFB;
- IV. Recibir propuestas de actos normativos y otros actos administrativos de ambas áreas;
- V. Dar seguimiento a las acciones de ambas Secretarías en relación con la implantación de la RFB.

#### **4.1.3 Filosofía de trabajo de la Coordinación Nacional de la Transición**

Desde el inicio del proceso de unificación, los trabajos de la Coordinación Nacional de la Transición se basaron en los siguientes tres pilares:

- I. Dar seguimiento a la implementación de las acciones de transición / unificación;
- II. Mantener informada a la organización sobre el proceso de transición / unificación.
- III. Ser articuladora y facilitadora en el proceso de integración y unificación de las Secretarías de la Receita Federal y de la Receita Previdenciária.

Una de las previsiones adoptadas por la CNT fue el énfasis dado a la necesaria transparencia del proceso de comunicación, por medio de la creación de la página de transición en la IntraRFB (Intranet); la creación de la casilla de correo electrónico de la transición; la edición y publicación de los Boletines de Transición y de informes de avances sobre el proceso de unificación, como así también la participación en eventos de proyección nacional e internacional.

#### **4.1.4 Red de Representantes de la Transición**

A partir de la percepción de la complejidad y magnitud del proceso de unificación de las secretarías de la Receita Federal y de la Receita Previdenciária, la Coordinación Nacional de la Transición empezó a designar empleados de las Coordinaciones de las Unidades Centrales de la SRF y de la SRP, siempre en número mínimo de dos, por unidad organizativa, a fin de tener representantes de sus secretarías. En un momento posterior, la red se amplió con empleados de las Unidades Regionales y Locales.

Además de la estructuración de dicha red, se fomentó la estructura del Plan de Transición de las Unidades Centrales, con actuación directa de los representantes de la transición.



## **4.2 Modelo tecnológico para la implementación de la estructura de las unidades de atención integradas**

En octubre de 2005, se aprobó el Modelo Tecnológico para la implementación de la infraestructura de las unidades de la antigua SRF, que recibieron los usuarios de la antigua SRP. Dicho documento fue de extrema importancia para el proceso de integración, ya que determinó las normas de infraestructura, el modelo lógico de datos, los lenguajes y la estandarización de los datos, ya que los dos órganos poseían estructuras distintas, incluso en cuanto al nivel de modernización y control del parque tecnológico.

El modelo creado permitió que se integraran 10 unidades de atención al contribuyente, además de haber servido como referencia para las demás integraciones y unificaciones que tendrían lugar.

El establecimiento de una masa de prueba, compuesta por las 10 unidades, en todas las regiones del país, con las más diversas características, permitió que la RFB notara cuán difícil sería el proceso de unificación tecnológica, en el cual deberían integrarse una variedad de estructuras y sistemas, bases de datos no siempre compatibles entre sí y las más diversas formas de gestión.

El nuevo Modelo Tecnológico se desarrolló a partir de estudios que permitirían modificaciones en la infraestructura tecnológica, que viabilizarían la recepción y el funcionamiento de los sistemas de la ex SRP en la red de la antigua SRF y de los respectivos usuarios de estos sistemas.

Es importante resaltar que la implementación de esa solución tecnológica no transgredió ni disminuyó la eficacia y la eficiencia de las políticas de seguridad de la tecnología de la información adoptadas en la SRF y en la SRP.

## **4.3 Seminarios de planificación**

Concientes de la gran envergadura del proceso, en octubre de 2005 se realizó el Seminario Nacional de Planificación de la RFB, cuyo objetivo principal fue discutir las líneas generales del Plan Maestro de la Receita Federal de Brasil, como así también propiciar un proceso participativo para la construcción de la RFB.

Por otro lado, no se desdeñó el aspecto humano de los implicados en este proceso tan crítico y de repercusiones tan profundas – en noviembre de 2005, en Brasilia, se realizó el Seminario “El rol del líder en la transición”.

Este evento permitió reflexionar sobre el papel que cada administrador estratégico debía desempeñar en el proceso, además de realizar una nueva evaluación de cada líder del proceso de transición.

En el seminario, se presentaron las llamadas “trampas culturales” que deben evitarse en todo proceso de fusión.

Este seminario es considerado una divisoria de aguas en el proceso de integración, ya que dio lugar a un marco de sensibilización para toda la alta gerencia de la RFB. Todos eran concientes de que los dos órganos, a pesar de las similitudes funcionales, eran orgánica y culturalmente bastante distintos, y que la unificación implicaría una intensa acción de sinergia entre ambas partes.

Como evaluación del Seminario, quedó clara la necesidad de trabajar el tema de la integración cultural, la gestión de personal y la comunicación rápida y transparente para toda la organización.

Hubo consenso por parte de los presentes en que las organizaciones que se estaban unificando, si bien tenían especificidades en lo relativo a los aspectos organizativos y culturales, poseían objetivos convergentes, y su mayor riqueza era su cuerpo funcional.

#### **4.4 Medidas adoptadas tras la implementación de la RFB por el decreto de necesidad y urgencia (DNU) N° 258**

- I. Estandarización de los procedimientos administrativos disciplinarios;
- II. Unificaciones de los plazos de certificados de regularidad;
- III. Unificación de las áreas de Asuntos Internos, Estudios e Investigación, Contencioso, Logística, Gestión de Personal y Tecnología de la Información;
- IV. Elaboración del Plan Maestro para los siguientes cinco años;
- V. Unificación de diez puntos de atención;
- VI. Integración de las acciones fiscales planificadas en ambos órganos;
- VII. Capacitación integrada de los auditores;
- VIII. Análisis y divulgación unificados de la recaudación de los impuestos nacionales;
- IX. Estandarización de los procesos de consulta: reglas más claras y con mayor seguridad.

#### **5. PÉRDIDA DE VIGOR DEL DNU N° 258**

Sin pretender adentrarnos en las especificidades del proceso legislativo brasileño, diremos que debido a la falta de dictamen sobre el DNU N° 258, este acto perdió su eficacia el 18 de noviembre de 2005, por haberse cumplido el plazo, conforme lo dispuesto en la Constitución.

La pérdida de vigor dejó sin efecto a más de tres mil leyes promulgadas y publicadas, pero las relaciones jurídicas ocurridas durante su vigencia fueron preservadas.

## **6. PREPARAR LA UNIFICACIÓN – DICIEMBRE DE 2005 A ABRIL DE 2007**

A pesar de la pérdida de vigor del DNU, el proceso de unificación de los Fiscos era un proceso que no podría retroceder. Por considerar la unificación como un proyecto de máxima relevancia y gran magnitud para el estado brasileño y, por ende, de enorme significado para la sociedad en su conjunto, en noviembre de 2005 el Gobierno Nacional, demostrando su firme intención de continuar con el proceso de unificación, elevó al Congreso Nacional un proyecto de ley en que proponía que la Administración Tributaria Nacional, incluso los aportes previsionales, permaneciesen bajo la competencia de un único órgano. El proyecto se tramitó según el régimen de urgencia constitucional.

En un intenso proceso de aclaraciones desarrollado en la Cámara de Diputados y de Senadores, innumerables audiencias públicas, 160 enmiendas al proyecto de ley, acuerdos entre los miembros del Congreso Nacional y una vez aprobado en todas las comisiones específicas de ambas cámaras, el proyecto finalmente se sancionó el 19 de marzo de 2007, fecha en que se publicó la Ley 11.457.

Luego de un trabajo intenso de carácter irreversible nacía la Secretaría de la Receita Federal do Brasil. Con ello, Brasil pasaba a tener un único órgano fiscal nacional.

## **7. IMPLEMENTACIÓN DE LA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

A pesar de la pérdida de vigor del DNU N° 258 a fines de 2005, los trabajos tendientes a la unificación no cesaron, y se intensificaron en 2007, principalmente a partir de la aprobación definitiva, en ambas cámaras del Congreso Nacional, del Proyecto de Ley, y su elevación para sanción presidencial.

### **7.1 La Ley N° 11.457**

Tras la aprobación del Proyecto de Ley, el 19 de marzo de 2007 se publicó la Ley N° 11.457, que dispuso sobre la Administración Tributaria Nacional y modificó diversas disposiciones legales.

Dicha ley, que modificaba la denominación de la Secretaria da Receita Federal por Secretaria da Receita Federal do Brasil y ampliaba las competencias de aquella Secretaría para administrar también, en sentido amplio, la recaudación de los aportes sociales previsionales, previó que la unificación pasaría a tener vigor a partir del 2 de mayo de 2007, ocasión en que se tomaron algunas medidas inmediatas.

## **7.2 Estructura organizativa**

El 07 de marzo de 2007, el Secretario de la RFB, presentó por video-conferencia a la Cámara la nueva estructura organizativa de las Unidades Centrales de la RFB, en atención, entre otras, a las directrices de estructuración por proceso y dirección única (es decir, sin separación entre unidades previsionales y de impuestos internos), a diferencia de la estructura empleada en 2005.

## **7.3 Planificación y seguimiento del proceso de unificación**

Seleccionados desde 2005 entre los principales requisitos rectores del proceso de unificación, la planificación y su seguimiento pasaron a ser críticos en esta nueva fase, ya con carácter definitivo y en una visión más madura que la de 2005.

### **7.3.1 Elaboración del Plan de Transición**

En 2005, la Coordinación Nacional de Transición desencadenó el proceso de elaboración del Plan de Transición, el que estaría compuesto por Planes Sectoriales (a cargo de las Unidades Centrales) y, luego de la conclusión de estos, iniciaría la estructura de los Planes Regionales, estos últimos bajo la responsabilidad de las Superintendencias Regionales.

El Plan de Transición se estructuró de manera tal de permitir la organicidad de los cronogramas de ejecución de las actividades relativas a la unificación de estructuras, la transparencia y el seguimiento de esas actividades, para la implantación de la RFB.

El Plan debía establecer controles gerenciales para el control y el seguimiento de los procedimientos indispensables para cumplir el proyecto y, consiguientemente, la implementación final de la RFB, ya que la unificación en ese momento ocurriría por partes, dependiendo de la agilidad con la que se trabajaba / implementaba cada proceso.

Cada Coordinación General presentó su Plan Sectorial de Unificación, que contenía:

- I. Determinación de los procesos de cada área;
- II. Plan de Trabajo para la definición de las etapas/metras a cumplir/ alcanzar por cada proceso identificado;
- III. Plazos definidos para su conclusión;
- IV. Responsables de la ejecución del plan

El análisis de los procesos debería tomar en cuenta la fusión definitiva de la Unidad Central y de las Unidades Descentralizadas.

### 7.3.2 Proyecto Plan de Unificación

En septiembre de 2006, es decir en medio del proceso legislativo de aprobación de la Ley y luego de la pérdida de vigor del DNU, la Coordinación Nacional de la Transición presentó el Proyecto de Plan de Transición.

Algunos de los objetivos del proyecto eran: ser un instrumento gerencial del proceso de transición / unificación, dar visibilidad a las acciones planificadas, formalizar y estructurar un plan específico que contuviera las acciones orientadas a la efectivización de la Receita Federal do Brasil.

El Plan de Transición tuvo como premisa 16 planes sectoriales, que serían elaborados y ejecutados por las Unidades Centrales de la SRF y de la SRP (aprovechando, incluso, los Planes Sectoriales realizados en 2005) y 10 planes regionales, estos últimos a cargo de las Regiones Fiscales, con participación de la SRF y de la SRP, permitiendo así la organicidad, la transparencia y el seguimiento de las acciones planificadas por todas las áreas respecto de la transición.

El proyecto del Plan de Transición abarcaba dos horizontes: el de la integración (desde su aprobación hasta el inicio de la vigencia de la ley unificadora) y el de la unificación (luego de la unificación de hecho).

De la aprobación del proyecto del Plan de Transición en 2006 resultaron acciones concretas que tenían por objeto lograr integraciones en las áreas de fiscalización y recaudación, como así también la intensificación de las acciones orientadas al área de Tecnología de la Información.

### 7.3.3 Perfeccionamiento del proceso de planificación de la unificación

En 2007, con la creación de hecho de la RFB, el proceso de planificación sufrió una revisión, y pasó a llamarse **Plan Nacional de Unificación**. Tuvo como base los Planes Sectoriales y Regionales elaborados antes de la unificación. Tras definir este sistema de trabajo, las Unidades Centrales y Regionales realizaron un análisis crítico de los respectivos planes y promovieron su adaptación a la metodología vigente.

Los análisis permitieron identificar en los diversos Planes Sectoriales 6 grupos de acciones afines: las actividades macro, que atravesaban todos los planes.

El análisis de dichas actividades macro mostró que era posible extraer información y percibir la evolución de dichas acciones con mucha más facilidad que por la metodología empleada en 2005 y 2006.

Así, se identificaron las siguientes actividades macro:

- I. Adecuación tecnológica – Sistemas e Infraestructura;
- II. Adecuación de la legislación;
- III. Adecuación de la logística;
- IV. Adecuación de la estructura organizativa;
- V. Adecuación de las personas;
- VI. Adecuación procesal.

A la Coordinación Nacional de la Transición / Unificación le cabía, entre otras competencias y actividades, dar seguimiento a la evolución del Plan Nacional de Unificación, manteniendo contacto permanente con las Coordinaciones responsables de las acciones, registrando su realización, buscando su perfeccionamiento continuo y manteniendo a toda la RFB, principalmente al Secretario y sus Adjuntos, informados acerca del proceso de unificación.

#### **7.3.4 Puntos de Control Estratégicos**

El Plan Nacional de Unificación registró las acciones unificadoras concluidas o iniciadas en el año 2007. Tales acciones, tal como estaba previsto en la planificación misma, no abarcaban todas las acciones necesarias para concluir el proceso de unificación.

Con la modificación de la metodología de planificación de la RFB para el cuatrienio 2008-2011, la Coordinación Nacional de la Transición consideró relevante identificar y registrar las acciones del nivel estratégico para que el proceso de unificación prosiguiese de manera consistente y con el debido seguimiento.

Luego del análisis del PGE 2008-2011, se comprobó que las acciones tendientes a la unificación estaban diluidas en acciones de carácter genérico que, si bien por un lado demostraban la asimilación saludable del proceso de unificación por las áreas organizativas, por el otro implicaba la pérdida de la visión general e integrada del proceso de unificación, por no propiciar la debida visibilidad, principalmente para el nivel estratégico de la organización.

Así, en vista del riesgo de que el proceso de unificación se empobreciese debido a la dilución de sus acciones en el contexto amplio de la RFB, la Coordinación General de la Transición consideró conveniente que se mantuviese un registro consolidado de las líneas estratégicas de la unificación, permitiendo el seguimiento orgánico del proceso. Además de ello, en caso de ser necesario, tal registro permitiría la atención a demandas de información respecto de la unificación por parte de otros sectores de la Administración Pública.

Para mitigar tal posibilidad de empobrecimiento del proceso de unificación, en marzo de 2008 se propuso que el seguimiento del proceso de unificación se realizara a partir de Puntos de Control Estratégicos.

Conceptualmente, los Puntos de Control son resultados que, una vez obtenidos, permitirán alcanzar un nuevo nivel de unificación. La consecución de un punto de control facilita o condiciona la consecución de otros. Alcanzado determinado punto de control, se puede afirmar que, en relación al aspecto por él abarcado, la unificación estará concluida.

La metodología empleada tuvo como presupuesto el seguimiento de puntos de control considerados de interés estratégico. Considerando que un punto de control estratégico tiene injerencia casi siempre sobre varias áreas organizativas, se recomendó que el seguimiento fuera realizado por los Secretarios Adjuntos, es decir por la segunda línea de gestión de la RFB.

Para la implementación de la metodología, se instituyó el Cuadro de Seguimiento que permitió el registro, la descripción y el seguimiento de los puntos de control estratégicos. Así, se lo concibió de manera tal que posibilitara el registro de estado en el que se encontraba un determinado punto de control estratégico, visualizando los avances obtenidos.

Hay que destacar que los puntos de control tuvieron como premisa la experiencia de la Coordinación Nacional de la Transición a lo largo de todo el proceso de unificación, incluido el período de preparación y los tres objetivos principales de la unificación:

- I. Reorganización administrativa;
- II. Racionalización de las obligaciones accesorias, con la consiguiente mejora en la atención al ciudadano / contribuyente;
- III. Incremento de la recaudación sin aumento de la carga tributaria anual.

Así, se definieron los siguientes puntos de control:

- I. Legislación armonizada y simplificada;
- II. Procedimientos unificados y / o simplificados;
- III. Unidades equipadas con personal habilitado para ejecutar actividades previsionales;
- IV. Legislación de personal armonizada;
- V. Infraestructura de tecnología actualizada;
- VI. Migración de sistemas y datos previsionales;
- VII. Registros unificados;
- VIII. Investigación fiscal y certificado de libre deuda unificados;
- IX. Cruzamiento de datos para selección / elaboración de fiscalización automatizada;
- X. Unificación física concluida.

## **8. AVANCES DE LA UNIFICACIÓN**

### **8.1 Avances en el área de recaudación y cobranza**

Ya en el año 2007, las actividades de cobranza de aportes previsionales declarados y no cobrados a los contribuyentes se incorporaron a las preocupaciones y rutinas de la RFB, y representaron un paso importante en el camino rumbo a la unificación plena.

Se diseñaron diversos manuales y entrenamientos para los servidores del área, principalmente en el área de normas generales de tributación de las cargas sociales destinadas a la Previsión Social, la cobranza de créditos previsionales, la cobranza en el área de la construcción civil.

### **8.2 Avances en el área de fiscalización**

En este área, se cita como avance relativo al proceso de unificación y estructuración del planeamiento de la fiscalización para el año 2008, lo que permitió que hubiese una selección integrada y una programación coordinada con la participación de las regiones fiscales, dando lugar a una mayor eficacia de las fiscalizaciones y el consiguiente aumento de la percepción de riesgos de parte de los contribuyentes.

### **8.3 Avances en el área de tecnología**

Entre otros, se destaca la adaptación del Sistema de Control de Demandas (SCD) a fin de permitir la atención de las necesidades del área previsional. El SCD es un instrumento gerencial y operativo de relación entre la RFB y los prestadores de servicios de tecnología de la información. En él, se registran, por ejemplo, las solicitudes de desarrollo y adecuación de los sistemas informatizados.

Otro punto destacable fue la unificación total de los sistemas de preparación de las fiscalizaciones, posibilitando la programación de aportes previsionales y otros impuestos internos en un mismo Mandato de Procedimiento Fiscal.

La implementación de tales novedades abrió perspectivas de nuevos avances en la integración entre sistemas y procedimientos financieros y previsionales.

### **8.4 Avances en el área de asuntos internos**

El gran volumen de procesos y juicios de admisibilidad que vinieron con la unificación, diferencias de procedimiento y culturales, como así también problemas con el espacio físico de trabajo fueron grandes desafíos, pero



que avanzaron sobremanera con la normalización de procedimientos, desde la admisibilidad, alta o archivo de procesos hasta acuerdos sobre el área.

## 9. LECCIONES APRENDIDAS

Desde los primeros contactos orientados a los preparativos para la unificación del Fisco Nacional, se acumularon muchas experiencias y se extrajeron muchas lecciones extremadamente valiosas que merecen mención y que pueden servir de ejemplo para futuros procesos de fusión o transformación de entidades de la Administración Pública.

Sin pretender agotar el tema, debemos considerar algunos puntos:

- I. Conocer a fondo la cultura de las organizaciones que habrán de fusionarse – el choque cultural demostró ser uno de los aspectos más fuertes a considerar, ya que existían dos órganos que, si bien llevaban a cabo actividades similares, poseían una cultura organizativa bastante distinta;
- II. Luego, comenzar el proceso de integración cultural sin esperar decisiones regulatorias para ese fin;
- III. Buscar sinergias entre ambos órganos – una de las mayores trampas es querer que una entidad “absorba” a la otra.
- IV. Tener conciencia de que un proceso de fusión es siempre una situación de desigualdad – no usar el discurso de fusión entre iguales;
- V. Buscar siempre la conexión entre los objetivos ambiciosos definidos para la organización, y las estrategias y acciones para lograrlos;
- VI. Caer en la trampa de apresurarse a anunciar que el proceso de unificación está completo;
- VII. Elaborar un plan claro y definido para el proceso de integración cultural, sin “descarrilar” en su ejecución – el plan debe estar conectado con la realidad, lo que presupone un profundo conocimiento de los rasgos culturales de las organizaciones;
- VIII. Tener conciencia de que muchos cambios afectan aspectos invisibles e intangibles, pero que son determinantes para el éxito de la unificación;
- IX. Reconocer los desafíos humanos y culturales inherentes a un proceso como este;
- X. Tener el proceso de transición como elemento primordial, toda vez que el proceso no se da de forma lineal;
- XI. Estructurar un plan simple, sin sobrecargar de estrés y formalidades;
- XII. Apostar a un camino dinámico para alcanzar los objetivos;
- XIII. Dar la debida importancia a los aspectos técnicos y, principalmente, políticos que hay por detrás de una unificación de órganos;
- XIV. Diseminar la idea de que el proceso es conducido por todos, no solamente por la “cúpula” del órgano;

- XV. Elegir una Coordinación de Transición – un solo punto de entrada y salida, identificación, y personificar el proyecto como un todo;
- XVI. Anticiparse a los rumores: no esperar a que concluya el proceso formal para recién entonces aclarar dudas;
- XVII. Establecer un canal permanente y abierto de comunicación con todas las personas implicadas;
- XVIII. No ignorar las “puntas de iceberg” que aparezcan en el camino: evaluar y considerar riesgos potenciales, por más inofensivos que parezcan;
- XIX. Identificar y dialogar con colaboradores clave durante el proceso de unificación;
- XX. Asignar personas a tiempo completo para promover los cambios necesarios para el proceso de unificación;
- XXI. Considerar los aspectos intangibles, invisibles, sutiles;

## **10. ESTADO, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA UNIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL DE BRASIL**

### **10.1 Estado del proceso de unificación**

#### **10.1.1 Área unificación física**

La unificación física de unidades tiene la importancia, entre otros factores, de reducir los costos de mantenimiento de estructuras paralelas con finalidades idénticas, además de permitir la facilitación de la gestión de los recursos y del proceso de integración cultural, capacitación, intercambio de información y experiencias, como así también la convergencia y la unificación de procedimientos.

Hay que destacar que la unificación física trae un gran beneficio para el contribuyente, que tiene necesidad de una atención presencial, ya que se dirige a un único lugar para resolver todos los temas inherentes a los aspectos tributarios federales.

En junio de 2008, el 89% de las unidades de atención de las RFB estaban físicamente unificadas. En mayo de 2009, se completó este ciclo, con la totalidad de los puntos unificados, pues necesitaban partidas presupuestarias extraordinarias para la realización de inversiones más complejas.

#### **10.1.2 Área presupuestaria**

Las cuestiones relativas al presupuesto exceden la gestión de la propia RFB, reflejan adecuaciones realizadas por todo el Gobierno Nacional e impactan directamente sobre el ritmo de las realizaciones a fin de cubrir las necesidades de inversión.

A modo de ejemplo, se pueden citar los equipos y software provenientes de la SRP que, por no atender a las especificaciones técnicas definidas por la Coordinación General de Tecnología de la Información, no pudieron ser utilizados plenamente en la red de la RFB.

Además de ello, la crisis global de 2009 generó limitación de recursos, lo que se superó en 2010 con la vuelta a la plena ejecución del proceso de modernización tecnológica.

Las restricciones presupuestarias generan dificultades en el proceso de implantación de la RFB, ya que disminuyen la ejecución de las acciones planificadas en áreas cruciales de la organización, como tecnología, logística y gestión de personal.

### **10.1.3 Área de personal**

En mayo de 2007 nació la RFB con una planta de aproximadamente 32 mil empleados. De ese total, alrededor de 9.500 provenían de la SRP.

Con el objetivo de asegurar un proceso de transición gradual, seguro y planificado, que preserve la continuidad en la prestación de servicios a los ciudadanos y teniendo en cuenta la transferencia de la atención de las personas físicas como contribuyentes, se implementó un sólido programa de capacitación a fin de permitir el pleno conocimiento de las nuevas rutinas en un lapso breve.

Se amplió el horario de atención y se implementó un intenso programa de incentivo a la auto-regulación por los contribuyentes sin salir de casa. Se redujo significativamente el tiempo de atención a través de las citas por Internet, la disponibilización de recursos hechos en línea y la atención diferenciada de los Grandes Contribuyentes.

### **10.1.4 Área de sistemas**

A través de medidas administrativas se aprobó la adaptación del modelo tecnológico, permitiendo que se realizaran modificaciones en la infraestructura de tecnología, que viabilizaran la recepción y el funcionamiento de los sistemas de la ex SRP en la red de la antigua SRF.

La solución tecnológica implementada no transgredió ni disminuyó la eficacia y la eficiencia de las políticas de seguridad para la tecnología de la información y permitió la completa viabilización del uso de los sistemas previsionales por todos los empleados de la RFB.

Dentro del contexto tecnológico, también cabe destacar la unificación de la información en Internet, con la migración de los contenidos y servicios de los aportes previsionales al sitio de la RFB.

La dificultad para que se concluya la unificación bajo la dimensión tecnológica, que en realidad se dará con la construcción de nuevas bases y sistemas, se debe a las diferencias en las normas de desempeño de los sistemas, que vienen sufriendo una alineación de manera gradual, con la debida cautela para que no haya ningún impacto de performance en la disponibilización de los sistemas y en el acceso a la información.

#### **10.1.5 Área legislativa**

Debido a las grandes diferencias entre la legislación que regía los aportes previsionales administrados por la entonces SRP y la que regía los demás impuestos administrados por la SRF – sobre todo en lo que respecta a las disposiciones relativas a penalidades, intereses por mora, compensaciones, exenciones, vencimiento de créditos declarados – se constituyeron Grupos de Trabajo con la finalidad de proponer la armonización de dichas legislaciones luego de la unificación del Fisco Nacional.

A título de ejemplo, dentro del contexto legislativo podemos citar los siguientes avances en el proceso de unificación:

- I. Plazos recursivos e instancias de juicio unificados;
- II. Adopción de las mismas reglas para procesos de consulta;
- III. Alineación de los aspectos infra-legales;
- IV. Estandarizar los procedimientos procesales con los casos previsionales.

#### **10.1.6 Área de procesos de trabajo**

Antes de la unificación de la Administración Tributaria Nacional, Brasil adoptaba un modelo oneroso, en el que había dos órganos distintos con estructuras similares, no integradas y con superposición de actividades.

Se puede afirmar que, en general, las Secretarías de la Receita Federal y de la Receita Previdenciária desarrollaban los mismos procesos (tributación, registros, recaudación, cobranza, fiscalización, asuntos internos, logística, personal, tecnología) y subprocesos básicos. Sin embargo, tenían procedimientos diferentes para la ejecución de actividades similares. A título de ejemplo, el subproceso de determinación de cuotas poseía reglas y flujos diferentes, y se ejecutaba de maneras distintas en las Secretarías.

La unificación permitió la convergencia y estandarización de procedimientos, con las consiguientes modificaciones en normas, sistemas y actividades de las personas y la simplificación del proceso de toma de decisiones, dejando de depender de los actos conjuntos para cambiar procedimientos.

### **10.1.7 Área de recaudación**

En el primer año posterior a la unificación, hubo un crecimiento nominal de la recaudación del 17,2% en la recaudación tributaria nacional, sin mediar aumentos de las alícuotas o bases de cálculo.

En cuanto a los aportes previsionales, en el mismo período el aumento fue del 16,8% de la recaudación contra un crecimiento del 12,1% de la masa salarial, es decir, el incremento de la recaudación fue mucho más allá que el crecimiento de la masa salarial, lo que permite inferir que el trabajo unificado contribuyó al crecimiento de dicha recaudación, yendo al encuentro de uno de los objetivos macro que guiaron al gobierno federal cuando decidió concentrar la administración tributaria en un único órgano.

## **10.2 Mejoras surgidas de la unificación**

Considerando las directrices macro previstas en la exposición de motivos del proyecto de ley, que dio lugar a la unificación del Fisco Nacional, se puede afirmar que la unificación de la Administración Tributaria Nacional aportó beneficios para la sociedad brasileña, entre los cuales se encuentran:

- I. Aumento de la eficiencia de la Administración Tributaria;
- II. Racionalización administrativa;
- III. Reducción de las obligaciones accesorias;
- IV. Mejora en el ambiente de negocios del país.

Cada paso dado, y los que aún restan por darse, en el sentido de la profundización de la unificación, representan mejoras para el ciudadano / contribuyente, para la Administración y para el país.

Debe destacarse que desde la unificación se ha hecho mucho; sin embargo, aún existen muchas oportunidades de mejora. Por ello, se hace necesario el seguimiento y la atención permanentes para la continuidad del proceso, entre otros:

- I. Certificados de regularidad fiscal unificados – cuantos más sistemas estén en la base única de la RFB, más cantidad de información se verificará y tanto mejor será el panorama de la situación fiscal del contribuyente proporcionado;

- II. Registro único y sincronizado con Estados y Municipios – luego de la unificación de los registros tributarios, caducarán diversos procedimientos a los que se somete al ciudadano hoy;
- III. Atención íntegramente unificada – mismo espacio físico, mismo sitio en Internet, sistemas con interfaces similares, misma norma de atención, mismo empleado para brindar atención integral;
- IV. Extensión de la atención con certificado digital para todos los servicios del área previsional;
- V. Unificación de los procedimientos de cobranza – cuenta corriente de aportes previsionales unificada con los demás impuestos;
- VI. Aumento de la productividad de los empleados y continuidad del proceso de simplificación de la legislación tributaria con la consiguiente continuidad del proceso de racionalización de las obligaciones accesorias;
- VII. Aumento de la eficiencia de los instrumentos de control – reducción del margen para fraude fiscal, en especial del que consistía en brindar información divergente a la SRF y la SRP;
- VIII. Aumento de la eficiencia de los procedimientos de selección para acciones fiscales – cuanto mejores sean los datos disponibles relativos a los aportes previsionales y a los impuestos internos, más precisa será la orientación de la fiscalización, aumentando su productividad y eficiencia en el curso del procedimiento fiscal.

### **10.3 Principales desafíos**

#### **10.3.1 Área de personal**

- I. Realización de concursos para dotar a la RFB de la cantidad de empleados compatible con la actual demanda de servicio;
- II. Disponibilización de recursos para capacitación y desarrollo de la planta funcional;
- III. Continuidad del proceso de integración cultural;
- IV. Permanente evolución de la legislación de personal frente a las necesidades y la realidad actual de la organización;

#### **10.3.2 Área de sistemas**

- I. Migración gradual de todos los sistemas previsionales a la base de la RFB;
- II. Inversiones para el desarrollo de nuevos sistemas y para el perfecto mantenimiento evolutivo de los antiguos;

### **10.3.3 Área de legislación**

- I. Viabilización de cambios legislativos propuestos;
- II. Continuidad del proceso de armonización de las legislaciones relativas a los aportes previsionales y a los demás impuestos nacionales;
- III. Continuidad del proceso de simplificación de la legislación tributaria y racionalización de las obligaciones accesorias.

### **10.3.4 Área de logística**

- I. Optimizar la unificación física con la inauguración de nuevas instalaciones;
- II. Conclusión de las adecuaciones de mobiliario y equipamientos;
- III. Conclusión de la transferencia del acervo documental.

## **11. CONCLUSIÓN – REAFIRMANDO LOS OBJETIVOS DE LA UNIFICACIÓN**

La Secretaría de la Receita Federal do Brasil es un órgano específico, singular, de administración directa del Poder Ejecutivo Nacional de Brasil, dependiente del Ministerio de Hacienda. Es el resultado de la unificación de las Secretarías de la Receita Federal (SRF) y la Receita Previdenciária (SRP) y fue implementada a partir del 2 de mayo de 2007 según lo previsto en la Ley 11.457 del mismo año.

La implementación de la RFB tuvo por objeto reorganizar la administración tributaria de la Nación al concentrar en un órgano único la responsabilidad de administrar impuestos a nivel nacional, propiciando así beneficios referidos a la eficiencia que llevaron al incremento de la recaudación de impuestos y contribuciones nacionales, incluso los previsionales, sin aumentar las bases de cálculo o alícuotas. Además de ello, permite la simplificación de la legislación tributaria, la unificación de procedimientos y la reducción o racionalización de obligaciones tributarias accesorias, lo que reduce los costos para los contribuyentes.

Estos tres objetivos son, en verdad, los tres objetivos macro que sirvieron de base para el proceso de unificación de la Administración Tributaria Nacional de Brasil y, por consiguiente, la implementación de una nueva estructura, con competencias ampliadas, por intermedio de la Secretaría de la Receita Federal do Brasil.

En 2010, las competencias de la Receita Federal do Brasil pueden sintetizarse como:

- I. Administración de los impuestos internos y de comercio exterior;
- II. Gestión y ejecución de las actividades de recaudación, registro, cobranza administrativa, fiscalización, estudios e investigación fiscal y control de la recaudación administrada;

- III. Gestión y ejecución de los servicios de administración, fiscalización y control aduanero;
- IV. Represión al contrabando y la evasión, dentro de los límites de su competencia;
- V. Preparación y juicio, en primera instancia, de los procesos administrativos de determinación y exigencia de créditos tributarios de la Nación;
- VI. Interpretación, aplicación y elaboración de propuestas para el perfeccionamiento de la legislación tributaria y aduanera nacional;
- VII. Apoyo a la formulación de la política tributaria y aduanera;
- VIII. Apoyo a la elaboración del presupuesto de ingresos y beneficios tributarios de la Unión;
- IX. Interacción con el ciudadano por medio de los diversos canales de atención, presencial o a distancia;
- X. Educación fiscal para el ejercicio de la ciudadanía;
- XI. Formulación y gestión de la política de información económico-fiscal;
- XII. Promoción de la integración con órganos públicos y privados afines, mediante la celebración de convenios para el intercambio de información, métodos y técnicas de acción fiscal y para la racionalización de actividades, incluso con la delegación de competencia;
- XIII. Actuación en la cooperación internacional y en la negociación e implementación de acuerdos internacionales en materia tributaria y aduanera;
- XIV. Gestión de los recursos materiales, financieros, humanos y tecnológicos.

En poco más de tres años de unificación, se logró mucho, con unidades de atención integradas, innumerables normas y orientaciones consolidadas referentes a las más diversas áreas organizativas y la integración entre personas, culturas y conocimientos superó las expectativas más optimistas, resultado de centenas de iniciativas tomadas en los más diversos niveles y lugares, si bien el proceso deba consolidarse.

Se hizo mucho, pero aún resta mucho por hacerse. Con todo, la RFB es hoy una realidad concreta. Las mejoras proporcionadas por la unificación son visibles. Cada nuevo paso dado significará más avances para Brasil, y el órgano asume cada vez más importancia con el aumento mayor de la importancia del país en el escenario mundial.

Así, paso a paso, continuaremos construyendo la Institución que ha traído y traerá grandes beneficios para Brasil – símbolo de excelencia, de eficiencia e interés por el futuro de toda la nación.



*Caso práctico*

*Tema 3.1*

**LA FUSIÓN DE COMPETENCIAS Y LA SOCIEDAD:  
LA COMUNICACIÓN Y LAS RELACIONES CON  
ANTIGUOS Y NUEVOS ACTORES**

**Juan Manuel López Carbajo**

Director General

Agencia Estatal de Administración Tributaria  
(España)

*SUMARIO: Introducción.- 1. Información y asistencia al contribuyente.-  
2. Política de comunicación: plan estratégico de comunicación de la  
AEAT.- 3. Educación tributaria.- 4. Relación cooperativa*

**INTRODUCCIÓN**

La Agencia Tributaria tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones Públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio. Así pues, le corresponde a la Agencia Tributaria la aplicación del sistema tributario de tal forma que se cumpla el principio constitucional en virtud del cual todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica. Por ello, no tiene competencias para la elaboración y aprobación de normas tributarias ni, en la vertiente del gasto público, para asignar los recursos públicos entre las diversas finalidades.

Con carácter general, el objetivo estratégico a largo plazo de las Administraciones tributarias es el fomento del cumplimiento voluntario por los contribuyentes de sus obligaciones fiscales a través de dos líneas de actuación: por una parte, la prestación de servicios de

información y asistencia, para reducir los costes indirectos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por otra parte, la detección y regularización de los incumplimientos tributarios, mediante actuaciones de control.

## 1. INFORMACIÓN Y ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE

La AEAT es la organización administrativa responsable, en nombre y por cuenta del Estado, de la gestión del sistema tributario estatal y del aduanero y cuando así se establezca por ley o convenio, de la gestión de los recursos de otras Administraciones y Entes Públicos nacionales o de la Unión Europea. Como se ha comentado, el objetivo estratégico a largo plazo es el cumplimiento voluntario por los contribuyentes de sus obligaciones fiscales.

Para favorecer el cumplimiento voluntario es imprescindible minimizar el coste fiscal indirecto derivado de las obligaciones tributarias. Esta presión fiscal indirecta existe por dos causas fundamentales:

- Diseño normativo de nuestro sistema fiscal, que es, en general, numeroso, complejo e inestable.
- Características de nuestro modelo de gestión, basado en autoliquidaciones, retenciones y suministro masivo de información.

Los **servicios de información y asistencia** que la AEAT pone a disposición de los obligados tributarios, se clasifican en dos grandes bloques (cuya diferenciación puede ser a veces tenue), distinguiendo entre servicios de:

- **Información tributaria**, que consiste en resolver las dudas que se plantean en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- **Asistencia tributaria**, que incluye los servicios que la AEAT facilita para ayudar en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

### Servicios de información tributaria

Los servicios de información tributaria que la AEAT pone al servicio de los contribuyentes tratan de transmitir los criterios de aplicación de los tributos y resolver las dudas que pueda plantearse el contribuyente al cumplir sus obligaciones fiscales.

Los servicios de información que la AEAT ha instrumentado, sin ánimo exhaustivo, son:

- **Programa “INFORMA”**: programa informático que se puso en marcha a mediados de 1991 con el objetivo de formar y ayudar técnicamente al personal de los servicios de información y proporcionar a los contribuyentes

una información tributaria de calidad con rapidez, precisión, claridad y uniformidad. Por tanto, permite unificar criterios, mejorar la comunicación interna en la AEAT e informar directamente a los contribuyentes.

- **Teléfono de información tributaria:** Servicio telefónico de información tributaria centralizado e independiente de los servicios de información de las Delegaciones y Administraciones de la AEAT, de coste compartido, y centralizada en un único número para todo el territorio nacional. Este servicio se presta por agentes telefónicos especializados en cada materia, desde plataformas permanentes situadas en Madrid y Barcelona aunque durante la campaña de Renta, el servicio se refuerza, para atender el incremento de la demanda de información.
- **Información colectiva:** A través de publicidad, publicaciones informativas (que ofrecen, a través de folletos, cartelería o CD-ROM, a los contribuyentes información específica sobre los tributos que les pueden afectar), cartas informativas (comunicación directa con los contribuyentes a través de cartas no personalizadas o de cartas, aunque colectivas, personalizadas) y guías y manuales prácticos (IRPF, IS, IVA y facturación y libros registro de IVA).
- **Solicitudes de información tributaria por Internet:** Como novedad, desde este año se pueden presentar solicitudes de información tributaria por Internet (con DNI electrónico o certificado electrónico) a través de la sede electrónica de la AEAT, recibándose la contestación en el propio domicilio.
- **Información en oficinas,** con atención personalizada.

### Servicios de asistencia tributaria

Los servicios de asistencia tributaria son medios de ayuda de la AEAT puestos a disposición de los obligados tributarios para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones. Como tal, se establece en el art. 85 de la LGT que la Administración deberá prestar asistencia a los obligados tributarios en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias.

- **Asistencia en Campaña de IRPF:**
  - **Borrador de declaración y datos fiscales:** El borrador de declaración es una propuesta de declaración de IRPF confeccionada por la AEAT en base a los datos personales, familiares y económicos de que dispone. Impreso en papel blanco y con formato distinto a los modelos preimpresos tradicionales o a la declaración obtenida con el programa de ayuda, produce sus mismos efectos si se procede a su presentación.
  - **Servicio de cita previa para IRPF:** Que consiste en el concierto de lugar, día y hora, para que el contribuyente pueda modificar el borrador

de declaración de IRPF o confeccionar su declaración de IRPF en las oficinas de la AEAT o en entidades colaboradoras. Se gestiona a través de una aplicación centralizada por la cual se reservan los días y horas disponibles, según se van recibiendo las peticiones de los contribuyentes.

- **Confección de declaraciones:** La apuesta de la AEAT por el borrador de declaración se traduce en su envío, previa solicitud si el contribuyente tiene perfil borrador y su debida modificación en nuestra oficina si se aprecia error o falta algún dato. No obstante, la tradicional confección de declaraciones en oficinas con el programa PADRE continúa cuando las rentas no puedan ser objeto de borrador.
  
- **Programas de ayuda:** Debido a la complejidad del sistema tributario español, la correcta cumplimentación de las declaraciones hace aconsejable la utilización de Programas Informáticos de Ayuda, que permiten validar datos, realizar cálculos, imprimir las declaraciones e, incluso, presentarlas directamente en soporte magnético. Todos los programas informáticos que elabora la AEAT pueden descargarse gratuitamente de Internet. Asimismo, pueden adquirirse en las oficinas de la AEAT.
  
- **Otros Servicios:**
  - **VRU (Unidades de Reconocimiento de Voz):** Estos servicios funcionan mediante una “Unidad automatizada de reconocimiento de voz” (VRU) la cual contiene una grabación con una secuencia de preguntas y mensajes predeterminados registrando las respuestas y datos aportados por el usuario y que permite ofrecer al contribuyente un conjunto variado de servicios. Los servicios que se prestan son:
    - Solicitud de etiquetas identificativas.
    - Petición de datos fiscales.
    - Petición de certificados fiscales.
    - Información automática sobre el estado de las devoluciones de IRPF, IVA y Sociedades.
    - Confirmación de borradores.
    - Cita Previa.

## 2. POLÍTICA DE COMUNICACIÓN: PLAN ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN DE LA AEAT

El Plan de Prevención del Fraude de 2005 estableció como una de las medidas a llevar a cabo por la AEAT el desarrollo de actuaciones que supongan reforzar la conciencia fiscal de los ciudadanos a través de programas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudatorias. El Plan propone desarrollar actuaciones de comunicación que no sólo se limiten a difundir los servicios prestados por la Agencia Tributaria, sino que favorezcan también la prevención del fraude.

Así se implanta en la AEAT el Plan Estratégico de Comunicación, que cuenta con un único órgano coordinador para establecer los objetivos generales a conseguir definiendo las líneas de actuación, el modo de desarrollarlas, y su coste. El objetivo último es transmitir a la opinión pública un recordatorio de continuidad en las actuaciones de control y prevención del fraude, así como hacer llegar a los ciudadanos que cumplen sus obligaciones fiscales la idea de que la Agencia Tributaria está a su servicio con más y mejores medios cada día para reducir el coste de cumplimiento de sus obligaciones formales.

Uno de los factores determinantes de la mejora en el grado de cumplimiento de la misión de la AEAT es el nivel de **concienciación fiscal** de la sociedad, en la medida en que influye directamente en la disposición de quienes la integran al cumplimiento voluntario y al rechazo del fraude fiscal. Otros factores que también pueden incidir y que contribuyen a la formación de la conciencia fiscal colectiva son la percepción que los ciudadanos tengan sobre la **justicia del sistema fiscal** y su grado de satisfacción con **los bienes y servicios públicos** financiados con cargo a los impuestos. Todos estos factores, deben ser tenidos en cuenta en su estrategia de comunicación.

En consecuencia, la estrategia de comunicación de la Agencia Tributaria tiene como **objetivos** consolidar y reforzar la conciencia fiscal en nuestra sociedad, al tiempo de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Para lograrlo, se definen las líneas estratégicas de la política de comunicación y las actuaciones en que se concreta, para reforzar los canales de relación y contacto con los ciudadanos, trasladando la imagen de organización confiable, moderna, innovadora, eficaz, transparente, de confianza, que trabaja con profesionalidad al servicio del ciudadano y de la sociedad.

Siguiendo los dictados expuestos, las principales líneas estratégicas de la política de comunicación definen a la AEAT como una:

- a) Organización al servicio del ciudadano mediante la lucha contra el fraude.
- b) Organización prestadora de servicios al contribuyente.
- c) Organización socialmente responsable.
- d) Organización comprometida con las personas que la integran.

El despliegue de estas líneas que vertebran la estrategia de comunicación debe realizarse sobre la base de los siguientes principios:

- a) Comunicación transparente, creíble y equilibrada.
- b) Comunicación coordinada y coherente.
- c) Comunicación especializada teniendo en cuenta el destinatario.
- d) Comunicación bidireccional e interactiva.

### 3. EDUCACIÓN TRIBUTARIA

El programa de educación cívico-tributaria está dirigido especialmente a niños y adolescentes residentes en todo el territorio nacional y pretende crear una conciencia fiscal en los futuros contribuyentes, de tal manera que asimilen la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia en una sociedad democrática, identificando el cumplimiento de las obligaciones tributarias como un deber cívico. Por otra parte, este programa identifica a la AEAT ante niños y adolescentes con la lucha contra el tráfico de drogas, el contrabando, la preocupación ecológica y su aportación al fomento del lícito comercio -mediante los controles de las mercancías en las aduanas y el control del tráfico de animales protegidos-, con la difusión de las actuaciones de Vigilancia Aduanera. Por lo tanto, el programa de Educación cívico-tributaria se concibe como una educación en valores y no una mera transmisión de conocimientos técnicos.

En ocasiones se considera la fiscalidad como un hecho que afecta solamente a los adultos. Por tanto, los jóvenes no tendrían que preocuparse por la fiscalidad ya que serían totalmente ajenos al hecho fiscal hasta que se incorporaran a la actividad económica y estuvieran obligados al cumplimiento de las obligaciones tributarias. La Educación Cívico-Tributaria de los ciudadanos más jóvenes carecería, por tanto, de sentido desde esta perspectiva. Ahora bien, ¿es cierto que los jóvenes no ejercen actividad económica alguna?, ¿puede decirse que los jóvenes son totalmente ajenos al hecho fiscal?

En sociedades que han alcanzado un cierto grado de desarrollo y bienestar, los jóvenes empiezan muy pronto a tomar decisiones económicas como consumidores de bienes y servicios. Por tanto, desde la vertiente de los **ingresos públicos**, su consumo está generando ingresos tributarios.

Desde la vertiente de los **gastos públicos**, la fiscalidad está posibilitando la igualdad de oportunidades en múltiples aspectos, entre los que destacan la sanidad y la educación, por ser los más visibles en estos estratos de edad. Sin esa **inversión de solidaridad**, que se efectúa desde el esfuerzo tributario aportado por los ciudadanos y que se gestiona a través de las diferentes administraciones públicas, la vida cotidiana y las perspectivas de futuro de los jóvenes serían muy distintas. Por ello, resulta preciso hacerles conscientes de esta realidad.

En la actualidad, la conducta fiscal es una pauta que han de incorporar los individuos en su etapa adulta, sin que se les haya socializado adecuadamente en este aspecto desde edades tempranas. Así suele reducirse el complejo tema de la fiscalidad al pago material de los impuestos, e incluso, a cuánto se paga a Hacienda, cuando el mero pago es una parte importante pero no agota el significado de las obligaciones tributarias.

El Programa comenzó en el año escolar 2002-2003 con “Jornadas de puertas abiertas” en las Delegaciones de la AEAT, en las que se exponía a los colegios una sencilla presentación, se les mostraban las distintas dependencias y se entregaba a los niños y adolescentes un obsequio institucional como recuerdo de su paso por la AEAT.

Durante los últimos años se han firmado diversos Convenios entre la AEAT y el Instituto de Estudios Fiscales con el objeto de colaborar en el desarrollo del programa, especialmente en la organización de cursos de formación de formadores.

En cuanto a las actividades que la AEAT desarrolla en esta materia, destacan:

- Las Jornadas de puertas abiertas, en las que se recibe a los colegios en los edificios de la AEAT.
- Programa de visitas a los colegios, desplazando a los centros escolares que lo soliciten a funcionarios de la Agencia Tributaria.
- Desarrollo del Portal de Internet sobre Educación Cívico-Tributaria, en la página web de la AEAT, que cuenta con dos apartados diferenciados: uno destinado a los alumnos y otro destinado a los profesores.
- Formación al profesorado de los centros escolares, mediante cursos impartidos por la Agencia Tributaria o con la colaboración de las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas (a través de la red de Centros de Profesores y Recursos) y del Ministerio de Educación y Ciencia (a través del Instituto Superior de Formación del Profesor).
- Colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia para la inclusión de contenidos de educación cívico-tributaria en la asignatura “Educación para la ciudadanía”.

#### **4. RELACIÓN COOPERATIVA**

##### **Responsabilidad Social Corporativa**

La Responsabilidad Social de las empresas expresa la idea de que la contabilidad financiera constituye un reflejo meramente parcial de la actuación de la empresa, en cuanto a que ésta produce externalidades positivas y negativas que no quedan reflejadas. La responsabilidad social reclama que estas externalidades se cuantifiquen para que la empresa tenga una actuación

más acorde con los intereses de la comunidad en que se desenvuelve. La responsabilidad social corporativa ha extendido su ámbito material para recoger aspectos muy diversos, desde medioambientales hasta las relaciones con clientes y proveedores. Esto ha dado pie a incluir el cumplimiento tributario dentro de la responsabilidad social, dando lugar al concepto de “responsabilidad fiscal corporativa”.

Los contribuyentes, principalmente las grandes empresas, se han vuelto muy susceptibles a la publicidad negativa relacionada con muchos aspectos y entre ellos la fiscalidad. Los Consejos de Administración deben asumir que los actuales debates acerca del buen gobierno, las responsabilidades social corporativa y la ética sugieren que la apuesta por una posición fiscal que suponga una interpretación forzada de la normativa, puede generar tales impactos en la imagen que supongan pérdidas financieras potenciales, pérdidas de oportunidad o incluso el fracaso de las estrategias de la empresa (riesgo financiero y riesgo reputacional o en la reputación de la entidad).

Por otra parte, las empresas deben considerar que la gestión del riesgo fiscal no se puede realizar de manera aislada en los departamentos de fiscalidad, sino que debe elevarse hasta los órganos de dirección, que deben tomar las decisiones necesarias para incrementar la transparencia en la información financiera y asumir la dirección de la relación con la Administración Tributaria, facilitado por la incorporación de las cuestiones fiscales a los principios de la Responsabilidad Social Corporativa. Las empresas más avanzadas en materia de responsabilidad con una estructura formal y un procedimiento de gestión de riesgo fiscal perfectamente diseñado, que se aplique rigurosamente y de manera regular. Esta estructura se debe completar con el diseño de un sistema periódico de evaluación acerca de su desarrollo, cuyos resultados deben conocer los órganos de decisión de la empresa. Todo ello permite que la auditoría interna identifique perfectamente los riesgos a los que se enfrenta la empresa, elabore herramientas que faciliten la toma de decisiones y suministre la información necesaria a los grupos de interés (accionistas, clientes, proveedores,...).

Por tanto, entre los factores clave que determinan los procesos de toma de decisiones en las empresas, así como la interacción con las Administraciones tributarias se encuentra la **Responsabilidad Social Corporativa y el riesgo reputacional**.

Como respuesta a la nueva realidad empresarial, la Administración busca la construcción de nuevas vías de relación, tendiendo diferentes puentes a la comunicación entre la Administración tributaria y los contribuyentes:

- Establecimiento de **mecanismos de colaboración corporativa o asociativa** entre diferentes entidades y la AEAT.
- Fomento de las relaciones basadas en la cooperación y la confianza, es decir, estableciendo una **relación cooperativa**.



## **Acuerdos de Entendimiento para la Prevención del Fraude Fiscal**

El **Plan de Prevención del Fraude Fiscal** de 2005 estableció la necesidad de establecer mecanismos de colaboración corporativa o asociativa entre la AEAT y diversas entidades para la detección y represión de los comportamientos defraudatorios que afectan a la competencia económica, comprometiéndose la Administración a investigar de forma prioritaria las prácticas irregulares.

Los **Acuerdos de Entendimiento para la prevención del fraude fiscal** permiten que los empresarios y profesionales o sus asociaciones representativas se comprometan a colaborar con la Administración tributaria aportando información relevante para la prevención del fraude o a asumir un código ético o de buenas prácticas fiscales. Por tanto, van más allá de la mera denuncia al establecer cauces de comunicación estables y fluidos entre la AEAT y las empresas o asociaciones firmantes, a través de los cuales éstas aportarán información relevante a la AEAT al tiempo que se profundiza en el conocimiento de la operativa de cada sector con el fin de garantizar una mayor efectividad en la actuación contra el fraude. Además, en el marco de estos Acuerdos las asociaciones representativas del sector podrán realizar individualmente o junto con la AEAT acciones de comunicaciones tendentes a sensibilizar a la sociedad sobre los aspectos más negativos del fraude fiscal en la economía y a reforzar la conciencia fiscal ciudadana. Por tanto, se trata de una fórmula para extender la colaboración social a la prevención del fraude, más allá de la mera tramitación de denuncias.

En este marco, la AEAT ha firmado ya 17 Acuerdos de Entendimiento con las principales asociaciones empresariales representativas de los sectores en los que el riesgo defraudatorio supone una amenaza para la competencia leal entre las empresas.

El contenido básico de estos Acuerdos de Entendimiento firmados es el siguiente:

- Compromiso de los firmantes en la prevención del fraude: Los Acuerdos de Entendimiento parten del principio de la voluntariedad en la colaboración, es decir las empresas colaboran porque desean hacerlo aportando información más allá de lo que la normativa les obliga.

Teniendo en cuenta lo anterior, las empresas firmantes se proponen, por ejemplo, suministrar a la Agencia Tributaria toda la información de que dispongan o puedan conseguir que sea de interés para prevenir o combatir actuaciones de fraude y también organizar actividades dirigidas al personal de la Agencia Tributaria para profundizar en el conocimiento de la operativa del sector. La Agencia Tributaria por su parte se propone habilitar un canal

de comunicación fluido con el sector, dar publicidad a los Acuerdos en su página web y participar en acciones de comunicación conjuntas para la sensibilización contra el fraude en los sectores.

- Comisiones de seguimiento y personas de contacto permanente:

En el marco de los Acuerdos de Entendimiento se constituyen dos cauces de comunicación entre el sector y la Agencia Tributaria:

- Uno institucional. A modo de foro de relación con el sector se constituyen las comisiones de seguimiento de los Acuerdos con participación de los Departamentos más directamente relacionados con la lucha contra el fraude en cada sector.
- Otro operativo: Se han designado personas de contacto permanente y directo por los distintos sectores y por la Agencia (ONIF, ADUANAS Y GESTIÓN).

### **Foro de Grandes Empresas y Código de Buenas Prácticas Tributarias**

La actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal de 2005 llevada a cabo en el seno de la Agencia Tributaria en 2008 prevé dar un paso más en la relación de la Agencia Tributaria con los grandes contribuyentes, a través de la puesta en marcha de un nuevo tipo de **relación cooperativa** con un número reducido de grandes empresas en dos fases:

1ª FASE. La creación de un foro de discusión con los grandes contribuyentes en el que se analicen, a través de reuniones conjuntas o sectoriales, los principales problemas que se plantean en la relación entre las grandes empresas y la Administración tributaria y se valore la extensión del modelo de relación cooperativa.

2ª FASE. La posible implantación de un marco especial a través del cual la Administración proporcionaría, en plazos acordes con las necesidades de las empresas, un criterio sobre las consecuencias fiscales de sus operaciones a cambio de una total transparencia sobre las mismas, siempre que las empresas que voluntariamente se acojan a ese marco especial ofrezcan cuanta información sea necesaria para que la Administración pueda fijar su criterio.

Para aplicar la primera de las propuestas, se constituyó el 10 de julio de 2009 el Foro de Grandes Empresas, órgano de relación cooperativa entre la AEAT y un total de 27 grandes empresas españolas para promover una mayor colaboración basada en los principios de transparencia y confianza mutua, a través del conocimiento y puesta en común de los problemas que puedan plantearse en la aplicación del sistema tributario.

La selección de las empresas a participar en el Foro se realizó teniendo en cuenta factores como el volumen de facturación, volumen de deuda tributaria ingresada, volumen de información suministrada a la Administración tributaria, número de trabajadores, sector de actividad y distribución geográfica; eligiendo aquellas que se han considerado representativas y susceptibles de una ágil interlocución a estos efectos.

Entre las materias que son objeto de conocimiento y discusión en el Foro destacan las relativas a establecimiento de canales de comunicación fluida para mejorar la difusión de criterios interpretativos de interés general realizados por los órganos competentes (administrativos, económico-administrativos y judiciales), el análisis de medidas para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el fomento de la facturación electrónica o el establecimiento de canales de información que generen mayor seguridad en la actuación empresarial, minimizando la litigiosidad.

Asimismo, en el Foro se potenciará el conocimiento y valoración de los proyectos normativos de interés general.

El Foro de Grandes Empresas funciona a través del Pleno y Grupos de Trabajo y los acuerdos adoptarán la forma de informes o recomendaciones en relación con las materias tratadas en el mismo, por lo que carecerán de efectos jurídicos vinculantes. También se prevé que el propio Foro establezca los cauces de comunicación pública de los acuerdos adoptados en el mismo.

En la actualidad están constituidos tres Grupos de Trabajo:

- Elaboración de un Código de Buenas Prácticas Tributarias,
- Análisis y Racionalización de Cargas Fiscales Indirectas,
- y Precios de Transferencia.

**El Grupo de Trabajo para la Elaboración de un Código de Buenas Prácticas Tributarias** ha finalizado su trabajo, aprobándose el texto en el Pleno del Foro que tuvo lugar el día 20 de julio de 2010.

El **objetivo** de este Código es mejorar la cooperación recíproca entre las empresas y la AEAT basada en los principios de buena fe y lealtad mutua, la aplicación de políticas fiscales responsables por parte de las empresas y la transparencia y seguridad jurídica en la aplicación de las normas.

Se parte del reconocimiento de la importancia de las empresas en la sociedad, no sólo como entidades generadoras de empleo y riqueza, sino como agentes de desarrollo de las comunidades en las que se insertan. Las empresas son conscientes de ello y desde hace años buscan fortalecer su responsabilidad social contribuyendo de manera activa y voluntaria a la mejora social, económica y ambiental.

Dentro de esta responsabilidad social se incluyen aspectos muy diversos (medioambientales, culturales, de cooperación social, etc...), pero entre ellos, en los últimos años, ha cobrado un fuerza singular la reducción de los riesgos fiscales.

Por su parte, uno de los objetivos estratégicos de la Agencia Tributaria es el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por parte de todos los contribuyentes. En el caso de las empresas, el cumplimiento de este objetivo exige una mayor proximidad, un mejor conocimiento de su actuación, y sobre todo proporcionar a las mismas mayor seguridad jurídica que les permita un cumplimiento mejor y más eficaz de las obligaciones tributarias.

El Código de Buenas Prácticas Tributarias pretende alcanzar estos objetivos. Las empresas asumen fundamentalmente el compromiso de fomentar la reducción de riesgos fiscales y la prevención de conductas susceptibles de generarlos. La Agencia Tributaria asume el de incrementar la seguridad jurídica de las empresas, asistiendo a las mismas en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Ambas partes asumen el compromiso de reducir la litigiosidad en sus relaciones y los conflictos derivados de la interpretación de las normas aplicables.

Para la Agencia Tributaria este Código de Buenas Prácticas supondrá un incremento de la eficacia y eficiencia del control tributario. Por un lado, respecto a las empresas que lo suscriban, su desarrollo evitará incumplimientos de obligaciones fiscales y costosos litigios tributarios. Y, por otro lado, permitirá destinar más recursos y dirigir los esfuerzos de lucha contra el fraude en la dirección adecuada.

Además, el Código de Buenas Prácticas supone el liderazgo de España en prácticas de prevención del fraude fiscal. Desde hace varios años, y como hemos visto, los países de la OCDE están desarrollando relaciones más cooperativas con las empresas, y éstas están asumiendo compromisos de buen gobierno corporativo en materia tributaria. Pero España es pionera en la elaboración conjunta por parte de las empresas y la Administración de un Código de Buenas Prácticas Tributarias que es aceptado expresamente por ambas partes.

El Código de Buenas Prácticas Tributarias contiene una serie de recomendaciones de medidas o prácticas de las empresas en materia fiscal, con carácter no exhaustivo y flexible, permitiendo por tanto que las empresas puedan adaptarlas a sus propias características.

Así, en materia de transparencia, buena fe y cooperación con la Agencia Tributaria en la práctica fiscal empresarial, se adopta el compromiso de favorecer la reducción de riesgos fiscales significativos por parte de las

empresas. También prevé que las empresas evitarán la utilización por las empresas de estructuras de carácter opaco con finalidades tributarias así como la colaboración de las empresas en la detección de prácticas fiscales fraudulentas. El Código destaca la importancia de informar al Consejo de Administración de las políticas fiscales aplicadas por la empresa, así como de las concretas consecuencias fiscales de las operaciones que deban ser aprobadas por el mencionado Consejo de Administración.

Por su parte, la Agencia Tributaria, en el marco de estos mismos principios de transparencia y seguridad jurídica, se compromete, entre otras cuestiones, a trasladar la información relevante al Comité de Dirección de la Agencia de los casos de especial trascendencia o controversia significativa, a dar publicidad a los criterios de aplicación general y a posibilitar a los contribuyentes el conocimiento de los criterios que va a aplicar en sus actuaciones con la rapidez requerida en cada caso a través de la posibilidad de plantear consultas previas sobre el tratamiento tributario de determinadas operaciones concretas, lo que va a suponer la necesidad de una nueva regulación y un cambio organizativo en determinadas áreas de la AEAT.

Otro de los aspectos relevantes del Código es el relativo a las recomendaciones para lograr la reducción de la litigiosidad y evitación de conflictos; para ello se establece el compromiso de facilitar cuanto antes el conocimiento de los hechos objeto de regularización, valoración expresa de las alegaciones en la motivación, cuantificación provisional de la liquidación, etc.

Finalmente, indicar que el Código de Buenas Prácticas nace con vocación de constante evolución, contemplando tanto un procedimiento de adhesión, para todas aquellas empresas que voluntariamente lo suscriban, estén o no representadas en el Foro, como de seguimiento de su aplicación, mediante la creación de una Comisión de Seguimiento con la finalidad de analizar su desarrollo e incorporar todas aquellas nuevas materias que se considere conveniente.

*Caso práctico*

*Tema 3.2*

## **LOS SISTEMAS DE LA INFORMACIÓN Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN. HASTA DÓNDE DEBE LLEGAR LA INTEGRACIÓN**

**Peter Poulin**

Comisionado Asistente y Jefe de la Oficina de Información  
Agencia de Ingresos  
(Canadá)

*SUMARIO: Resumen ejecutivo.- Introducción.-1 Integración de la infraestructura, impuestos y aduanas.- 2. Integración de las aplicaciones de TI entre diferentes tipos de impuestos.-3. Conclusión*

### **Resumen ejecutivo**

Este documento aborda el ahorro y la elusión de costos derivados del intercambio de Infraestructura de Tecnología de Información (TI) entre la Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) y la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA), así como la integración de las aplicaciones fiscales de la CRA para diferentes tipos de impuestos. El trabajo presenta dos perspectivas sobre el valor derivado de la integración de la tecnología de la información y de las comunicaciones.

En la **Parte 1** del informe se tratan de las ventajas, los desafíos, las lecciones aprendidas, los riesgos y las áreas de potencial adicional con respecto a la integración de la infraestructura, a partir de la experiencia que obtuvo Canadá cuando dos departamentos se fusionaron en 1994, integraron su infraestructura y algunas aplicaciones, y luego se separaron en 2003, pero aún comparten su infraestructura de TI.

El informe pone de relieve la diferencia entre los sectores de impuestos y aduanas en términos de necesidades de infraestructura, por ejemplo, la necesidad de la CRA de procesar grandes volúmenes de transacciones y la de la CBSA de contar con servicios recuperables las 24 horas del día, los 7 días de la semana (24 x 7). También discute sobre las áreas en las que se

puede lograr la eficacia operacional al asociarse en inversiones conjuntas en el ámbito de la TI.

El hecho de compartir un proveedor interno centralizado de servicios de TI ofrece a las dos agencias numerosas ventajas en las áreas de calidad de servicio, especialización del personal, seguridad y costo de red. Al mismo tiempo, hay desafíos tales como nuevas actividades en ambas organizaciones, la gestión de riesgos y expectativas, la prevención de la superposición de roles y responsabilidades, y el alineamiento de la tecnología con la toma de decisiones. Del mismo modo, hay muchas lecciones para aprender a causa de la fusión/separación de dos agencias y del intercambio de la infraestructura; por ejemplo, las actividades deberían estar físicamente separadas pero lógicamente relacionadas, a la vez que es clave contar con Acuerdos sobre los Niveles de Servicio (SLA por su sigla en inglés) y Memorandos de Acuerdo (MOU) bien definidos para garantizar la evolución de la gobernabilidad.

La relación de los servicios compartidos de Infraestructura de TI entre la CRA y la CBSA ha madurado con los años, y hoy se continúa fortaleciendo y desarrollando esta asociación. La integración es rentable y proporciona eficacia y economía de escala para ambas agencias. Ambas agencias consideran que los servicios compartidos son un éxito.

En la **Parte 2** de este informe se tratan los beneficios, los desafíos, las lecciones aprendidas y los pasos a seguir en la integración interna de aplicaciones fiscales dentro de la Agencia Canadiense de Ingresos.

A lo largo de los años, la CRA ha integrado muchas aplicaciones fiscales y de prestaciones sociales trabajando dentro de las limitaciones en materia legislativa y de privacidad para evitar costos y favorecer la eficacia operacional, y continúa haciéndolo.

- En 1978, se creó el Sistema de Procesamiento de Pagos (Payment Processing System) como punto de partida para la integración futura, y hoy en día la CRA maneja más del 90% de todos los pagos realizados al Gobierno de Canadá a través de una única aplicación.
- En 1988, el Sistema de Caso de Recaudación (Collection Case System) se amplió a todos los tipos de ingresos (Impuesto sobre los Beneficios de las Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto Interno) a partir del tipo de impuesto directo individual.
- El Sistema de Identificación Individual (Individual Identification System) se amplió para apoyar tanto los programas de impuestos individuales como de prestaciones sociales (redistribución de ingresos o bienestar social).

- Asimismo, el Sistema de Determinación del Crédito para Individuos (Individual Credit Determination System), que maneja los pagos de prestaciones sociales, se creó para brindar apoyo a tres programas federales de prestaciones y se amplió más tarde para mantener 96 programas adicionales que dan servicio a los gobiernos provinciales y territoriales y al gobierno federal.
- Otros sistemas que se integraron son el Número de Empresa o NE (Business Number), el Impuesto sobre los Beneficios de las Sociedades, los portales de clientes (My Account, My Business Account), las funciones centrales del Impuesto sobre Bienes y Servicios (GST por su sigla en inglés), la Armonización del Impuesto sobre los Beneficios de las Sociedades entre el Gobierno de Canadá y la provincia de Ontario y, más recientemente, la integración del Impuesto de Venta Provincial de dos provincias (Ontario y Colombia Británica) en el Impuesto Armonizado sobre las Ventas (HST por su sigla en inglés) a nivel nacional.

La integración de la TI de las aplicaciones fiscales trae muchas ventajas, como costos compartidos en las mejoras de las aplicaciones y las tecnologías, una mayor coherencia en la administración de impuestos múltiples, la repartición de recursos, el intercambio de datos con otros socios gubernamentales, el alineamiento de los procesos administrativos, la reducción de la superposición y de la duplicación de esfuerzos, la normalización de procesos y una riqueza funcional común en presencia Web y publicaciones, así como el desarrollo de normas para aplicaciones de autoservicio orientadas al público que ofrecen facilidad de navegación en línea. La integración requiere la aceptación de todos los interesados, y los cambios demandan tiempos de ejecución más largos y una mayor comunicación de la planificación y coordinación.

Nuestra experiencia ha demostrado que, para integrar aplicaciones con éxito, es necesario usar un enfoque estructurado y realista para examinar la organización y su entorno, comprender las diferencias entre las organizaciones, reutilizar las medidas existentes o crear medidas combinadas en la medida de lo necesario, involucrar a todos los interesados y consultar a los expertos para obtener asesoramiento y apoyo.

La integración de servicios y aplicaciones fiscales tiene muchos beneficios tanto para la organización tributaria como para los contribuyentes. Entre los factores clave para integrar con éxito los servicios fiscales o modificar los servicios de las aplicaciones existentes, deben mencionarse la participación temprana de los interesados, un fuerte liderazgo, un enfoque estructurado del desarrollo de la aplicación y de la infraestructura y un sólido entendimiento de la tecnología y las actividades fiscales.



Las limitaciones locales en materia legislativa y de privacidad pueden imponer límites al nivel de beneficio que se espera obtener del intercambio de datos facilitado por la integración.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es compartir la experiencia canadiense con relación a la integración de la Tecnología de la Información (TI) en la Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) para la administración de impuestos y aduanas. La discusión aborda el tema desde dos perspectivas:

1. el valor derivado de la **integración de la infraestructura** de la tecnología de la información y de las comunicaciones entre la CRA y la CBSA, y
2. las oportunidades que pueden aprovecharse integrando diversas funciones o servicios impositivos (**integración de aplicaciones**) como apoyo a múltiples tipos de tributaciones, en lugar de tener una aplicación independiente para cada una de ellas.

La integración de la TI puede aportar valor a las administraciones de impuestos y aduanas tanto en forma de reducción como elusión de costos, y a través de una mejora en las actividades de cumplimiento y aplicación al permitir el acceso a un conjunto más amplio de datos de mayor calidad.

Tanto en la integración de la infraestructura como de la aplicación, la complejidad agregada que implica atender múltiples necesidades o usuarios puede plantear desafíos y riesgos que requerirán atención si se desea mantener la agilidad que exigen las administraciones de impuestos o aduanas.

En el caso de Canadá, la legislación fiscal no permite el uso de información fiscal por parte de las administraciones de aduanas como fuente adicional de información para establecer el perfil de riesgo de las actividades de cumplimiento y aplicación. Sin embargo, para las actividades de cumplimiento y aplicación de la administración de impuestos, se consideran todas las fuentes de información fiscal en la determinación del perfil de riesgo, siendo la integración de la aplicación una pieza fundamental que facilita la comparación de datos y la provisión de muchos tipos de datos fiscales al depósito de datos para usarlos en los análisis de cumplimiento y aplicación. De este modo, se presta mucha atención para asegurar que se respeten todas las restricciones legislativas en cuanto al uso de la información tributaria.

## **1. INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA, IMPUESTOS Y ADUANAS**

### **1.1 Antecedentes**

#### **Agencia Canadiense de Ingresos (CRA):**

La Agencia Canadiense de Ingresos administra y recauda impuestos y proporciona prestaciones sociales a los canadienses en nombre del Gobierno de Canadá y de las provincias y los territorios. La CRA cuenta aproximadamente con 44.000 empleados durante los períodos pico y 50 Oficinas de Servicios Fiscales y Centros Fiscales en todo el país. La agencia ofrece servicios en línea para presentar impuestos (p. ej., Netfile) y para buscar información sobre cuentas personales (My Account) y de empresas o negocios (My Business Account), además de muchos otros servicios en línea.

La CRA recauda aproximadamente \$ 350 mil millones en ingresos fiscales entre varios tipos de impuestos para una base de contribuyentes de 26 millones de individuos, y distribuye prestaciones sociales por aproximadamente \$ 16 mil millones a 11 millones de personas y familias autorizadas.

#### **Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA):**

La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá garantiza la seguridad y la prosperidad de Canadá al facilitar el acceso de las personas y las mercancías hacia y desde el país. La agencia posee aproximadamente 15.000 empleados y 1.200 puntos de servicio en todo Canadá, además de 39 puntos en el extranjero. Desde una perspectiva tecnológica, los principales facilitadores de sus actividades son la transmisión avanzada de la información sobre viajeros y carga a través del Intercambio Electrónico de Datos (IED) y canales Web, lectores de documentos (pasaportes, permisos de conducir y matrículas), sistemas biométricos (huellas dactilares e iris) y detectores de radiación.

La CBSA procesa un volumen diario de 266.000 viajeros y más de 75.000 envíos de mensajería. También procesa más de 18.000 camiones que entran todos los días a Canadá desde los Estados Unidos de América.

#### **Cambios organizacionales entre 1994 y 2004**

En 1994, Revenue Canada Taxation y Revenue Canada, Customs and Excise se fusionaron en un solo departamento; Revenue Canada (Ministerio de la Renta Nacional) En noviembre de 1999, el Ministerio de la Renta Nacional se convirtió en Canada Customs and Revenue Agency (Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria o CCRA).

En diciembre de 2003, se creó la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) a partir de la fusión de algunas funciones pertinentes al Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC), la Agencia de Inspección Alimentaria de Canadá (CFIA) y la CCRA. En abril de 2004, luego de dedicar 10 años a integrar la infraestructura de TI de impuestos y aduanas, se afrontó la separación de ambos sectores.

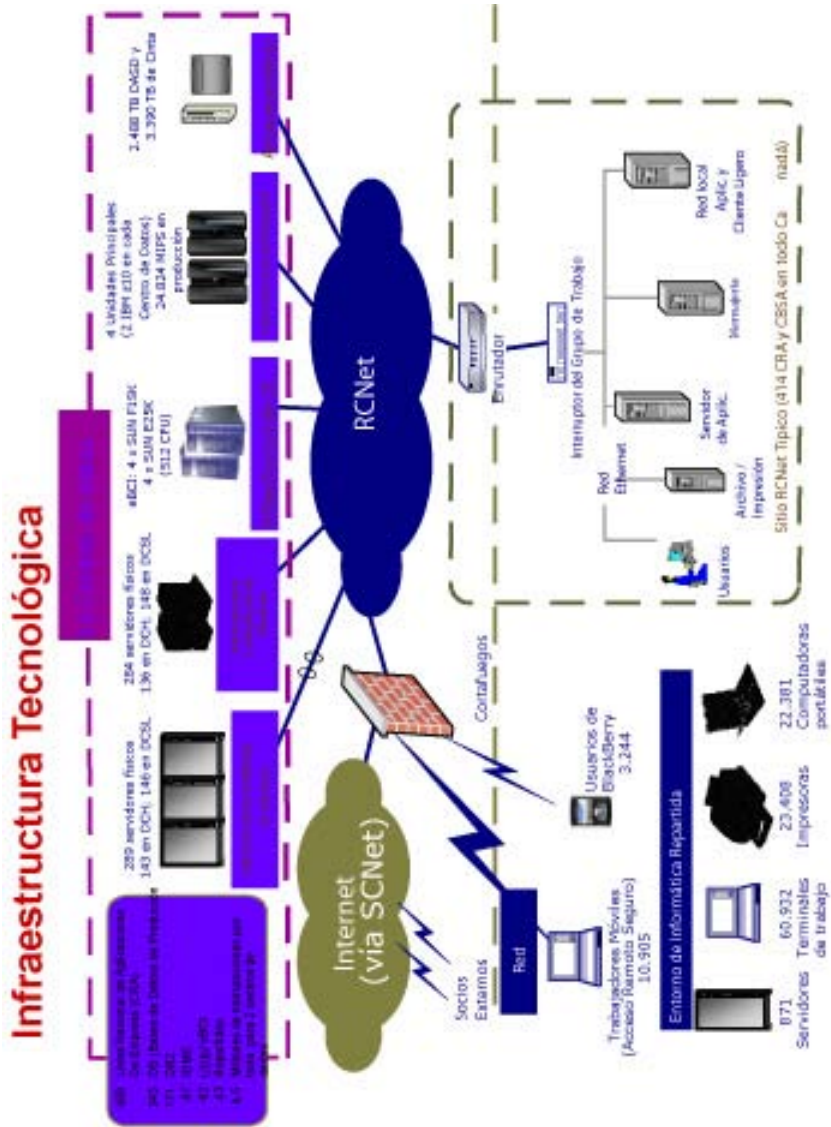
En vista del ahorro logrado al fusionar la infraestructura y del elevado costo y riesgo en que se habría incurrido si se hubiera tenido que cercenar la porción de la CBSA, se tomó la decisión de continuar utilizando una base de infraestructura compartida bajo una unidad de servicios compartidos de infraestructura de TI — moviendo sólo las aplicaciones de aduanas y su personal de apoyo a la nueva organización de la CBSA. Además de la infraestructura compartida de TI, también se comparte una aplicación común de Servicios Administrativos Ministeriales (SAM) para todos los sistemas de recursos humanos y de gestión financiera, bajo una única solución SAP.

Esta relación de servicios compartidos de TI se revisó en 2009 y se convino que la CRA continuaría proporcionando a la CBSA servicios compartidos de Infraestructura de TI y Servicios Administrativos Ministeriales (SAM) para el futuro previsible.

### **Existencias de TI en ambas agencias, antes y después**

En 2003, antes de que las agencias se separaran, la CBSA aportó aproximadamente el 27% del costo total de infraestructura de TI. Al año 2010, el componente de aduanas del costo de infraestructura de TI de la CRA se ha elevado al 50% debido a las mayores necesidades de disponibilidad de la aplicación (24 x 7) para servicios de aduanas y al aumento significativo del uso de sistemas avanzados de notificación y de determinación del perfil de riesgo, tanto para la carga como para los viajeros, para facilitar una mayor seguridad y un mejor acceso a nivel de fronteras.

1.2 Infraestructura tecnológica actual de la CRA y la CBSA



### **1.3 Diferencias y semejanzas – Necesidades de infraestructura de TI**

#### **CRA:**

La Agencia Canadiense de Ingresos necesita:

- capacidad para procesar eficazmente grandes volúmenes de transacciones de impuestos y prestaciones y para ejecutar un procesamiento en lote y en línea a gran escala con una infraestructura lo suficientemente escalable como para satisfacer múltiples períodos de procesamiento máximo (fin de mes o fin de año);
- canales de prestación de servicios electrónicos escalables, seguros y fáciles de usar, que faciliten el autoservicio y el cumplimiento por parte de los declarantes; e
- instalaciones de gran alcance para el almacenamiento y la gestión de datos y el acceso a los mismos, que sustenten un análisis continuo de cumplimiento y aplicación, así como las necesidades en términos de determinación del perfil de riesgo operativo.

#### **CBSA:**

La CBSA necesita servicios altamente disponibles (24 x 7) y recuperables como apoyo a los 15.000 empleados abocados a servicios críticos de fronteras e inmigración:

- viajeros individuales – múltiples tecnologías exclusivas conectadas a la red (p. ej., lectores de matrículas, tarjetas inteligentes, impresoras especiales, cámaras, quioscos biométricos Livescan, quioscos Nexus), lo que da como resultado mayores costos de soporte para el entorno distribuido;
- facilitación del comercio de la carga aérea, marítima, por camión y ferroviaria – servicios robustos y seguros de infraestructura de intercambio electrónico de datos y necesidades crecientes del portal de manifiesto electrónico;
- instalaciones de gran alcance para el almacenamiento y la gestión de datos y el acceso a los mismos, que sustenten un análisis continuo de cumplimiento y aplicación, así como las necesidades en términos de determinación del perfil de riesgo operativo.

De este modo, si bien existen diferencias, también hay muchas semejanzas en cuanto a la necesidad de contar con una infraestructura de red confiable y segura, un centro de datos amplio y protegido (con instalaciones de copia de seguridad), fortaleza en la gestión de datos y capacidad para procesar y almacenar grandes volúmenes de información.

Las diferencias clave están dadas por las mayores necesidades de disponibilidad por parte de los procedimientos aduaneros para mantener las fronteras abiertas y la carga en movimiento frente a la necesidad de escalabilidad en la tramitación de impuestos durante períodos máximos de procesamiento. La segunda diferencia es la complejidad agregada del entorno distribuido de aduanas.

#### **1.4 Beneficios logrados a partir de los servicios de infraestructura compartida**

El hecho de compartir un proveedor centralizado de servicios internos ofrece a las dos agencias numerosas ventajas. En general, una modalidad compartida de servicios de infraestructura de TI puede ofrecer una construcción de mejor calidad y servicios a un costo inferior del que permiten las unidades funcionales individuales, siempre que los procesos de gobernabilidad aseguren de que se atiendan y satisfagan las necesidades de los interesados.

**Los beneficios específicos son:**

##### **Intercambio de conocimientos especializados sobre el soporte de la infraestructura**

En lugar de que cada agencia contrate personal técnico, se comparten recursos exclusivos y altamente capacitados (p. ej., arquitectos de plataforma tecnológica). Además, los recursos pueden movilizarse con mayor eficacia a la hora de resolver incidentes de TI. Cuando se examinó la separación de la infraestructura de las dos organizaciones, la evaluación de costos reveló que se necesitaría un 33% adicional de recursos para dar soporte a bases de infraestructura separadas.

##### **Economías de escala**

Se logró un mejor equilibrio en las cargas de trabajo aprovechando las instancias en que se da la carga máxima de una unidad funcional mientras disminuye la de las restantes. De este modo, la demanda total resulta inferior a la suma de los picos de cada unidad. (CRA – de marzo a abril; CBSA – julio y agosto).

##### **Aumento del poder de compra**

Algunas licencias de productos de software pueden compartirse a un costo unitario inferior, ya que las licencias de empresas se aplican a una plataforma y no a una agencia. Un proveedor mayor de servicios de TI puede propiciar un mejor acuerdo con vendedores de hardware y software. Asimismo, la capacidad adecuada de dimensionamiento para una organización grande es menos costosa y más asequible que la adecuada para dos empresas más pequeñas.

### **Eliminación de redundancias**

Una organización de servicios compartidos puede eliminar la duplicación en áreas como capacitación, investigación y desarrollo de productos, mapeo y gobernabilidad de la arquitectura, formulación de políticas y procesos de compra, así como en funciones de apoyo a la TI tales como operaciones, servicios de escritorio y de asistencia y gestión de incidentes.

### **Mejor calidad de servicio**

Una organización más grande de servicios compartidos puede dar soporte a una infraestructura más amplia y diversa con plataformas para diferentes necesidades de servicios comerciales que se sustenten en procesos más robustos de gestión de incidentes, problemas, cambios y puesta en marcha.

### **Especialización del personal**

Una organización de infraestructura más grande puede dar soporte a una mayor especialización técnica con economías de escala que permitan una capacitación y un desarrollo de talento más rentables. La profundidad de los conocimientos técnicos conduce a mejoras en el desempeño de la infraestructura en términos de velocidad, costo y calidad, así como a un mayor apoyo a la innovación.

### **Seguridad**

El aumento en la escala de infraestructura puede dar soporte a un Centro de Seguridad Operacional compartido para un mejor control y una mayor inversión en normas y en software de seguridad que permitan proteger la integridad de la red y los archivos de datos.

### **Propiedad inmobiliaria**

Se propicia la eficacia y la economía financiera al reducir los requisitos inmobiliarios de la infraestructura de TI (ventajas en términos de dotación de personal, suministros de servicios, seguridad física, etc.).

### **Costos de red**

Se favorece la economía a partir de descuentos en el volumen de ancho de banda, el costo compartido de las actualizaciones de la red y el uso compartido en puntos de presencia común.

## Recuperaciones en el Centro de Datos

Ambas agencias tienen capacidad de recuperación en cualquiera de los dos Centros de Datos, lo que elimina la necesidad de que cada una tenga su propio centro de respaldo de información.

### 1.5 Impacto sobre la CRA, la CBSA y el Gobierno de Canadá

- Los centros de datos de la CRA son los dos más grandes del Gobierno de Canadá, y representan más del 60% de la capacidad de cómputo de su unidad principal.
- Esto representa una elusión significativa de costos al Gobierno de Canadá.
- Permite que ambas agencias aprovechen y se beneficien de la necesidad de cada una de contar con servicios y recursos de infraestructura de TI altamente disponibles y maduros.
  - Exige el mantenimiento de un alto nivel de desempeño en el sistema y una disponibilidad nacional de la red 24 x 7, en el marco de objetivos de nivel de servicio claramente establecidos.
  - Ofrece apoyo a planes de cambio significativos para ambas agencias.
- La asociación continua para inversiones conjuntas en materia de TI ha ofrecido oportunidades de eficacia operacional a ambas agencias en las áreas de:
  - mejoras en las instalaciones de los Centro de Datos;
  - modernización de la seguridad de la TI;
  - modernización de los Servicios de Red;
  - mejoras en el entorno de Informática Repartida;
  - Servicios Administrativos Ministeriales (SAM).
- Permite que la CBSA se concentre en áreas relacionadas con aplicaciones de prestación de servicios esenciales y en el desarrollo de nuevas soluciones usando tecnologías avanzadas en el área de fronteras.

### 1.6 Lecciones aprendidas

Dentro de la infraestructura compartida, es mejor aislar físicamente los componentes estructurales individuales de las agencias (para reducir el riesgo de cambios en la infraestructura que den soporte a una agencia y afecten a la otra), conectándolos lógicamente de manera de garantizar una gestión y adquisición compartidas.

- Es esencial un Memorando de Acuerdo exhaustivo que cubra el convenio y la modalidad de los servicios, el que debe estar respaldado por Acuerdos sobre el Nivel de Servicio realistas y bien definidos, con un entendimiento claro de cuáles son los impulsores de costos para los servicios de infraestructura.



- Se incurre en mayores costos cuando se separan responsabilidades inherentes al soporte de la infraestructura que son exclusivas de cada organización.
- Para que una modalidad de infraestructura compartida de TI funcione bien y ofrezca un servicio de calidad a un costo reducido, se necesita que la alta dirección invierta un tiempo significativo para asegurar que la relación sea (y siga siendo) sensible a las necesidades de los interesados.
- Los gastos indirectos de gestión y soporte necesarios para administrar adecuadamente una relación compartida serán mayores de los anticipados para ambas organizaciones. Esto es consecuencia del proceso de descubrir cuánto control e informe se necesita en términos de operaciones continuas, gestión de incidentes, facturación, gestión contable, gestión de activos y medición del desempeño, para asegurar que haya una transparencia suficiente en la relación y así mantener la confianza y la colaboración.
- La conciencia organizacional de que se está en una relación de servicios compartidos es clave a todos los niveles: ser un proveedor de servicios compartidos conlleva responsabilidades y desafíos adicionales.

### **1.7 Desafíos**

- Mantener el ritmo de las fluctuaciones en las orientaciones estratégicas y las necesidades de las dos agencias es más difícil que ir a la par de las de sólo una de ellas. Esto es especialmente cierto si ambas agencias tienen planes de desarrollo lo suficientemente agresivos como para mantener y mejorar sus servicios, lo que tiene un impacto directo sobre los servicios de la infraestructura de TI.
- Equilibrar la necesidad de eficacias operacionales en materia de TI y de gestión del riesgo con la necesidad de una mayor receptividad, flexibilidad y rapidez en el cambio, lo cual no deja de ser un desafío, ya que todo cambio de infraestructura genera riesgo, que se maneja agrupando los cambios en puestas en marcha implementadas a través de un número limitado de ventanas de mantenimiento.
- Manejar las expectativas de la alta gerencia con respecto a los servicios y a las respuestas ante fallas en la infraestructura.
- Equilibrar la necesidad de disciplina y normalización en la gestión de la infraestructura de TI (a través de la adhesión a procesos rigurosos de gestión del cambio y de la puesta en marcha) con la necesidad de agilidad y flexibilidad, a fin de satisfacer las necesidades de los interesados.
- Superposición o confusión en cuanto a roles y responsabilidades.
- Alineamiento de las normas de Arquitectura de la Tecnología.

- Contabilidad analítica detallada para el procesamiento anual de pagos de servicios en lo que respecta a la capacidad adicional agregada, además de gestión contable de las fórmulas ampliadas de repartición de costos que impulsan los costos de los servicios.
- Propiedad y Licenciamiento de Activos de TI.
- Alineamiento de los ciclos de toma de decisiones a nivel de cada agencia para asegurar que ambas agencias hayan aprobado fondos de proyectos antes de que éstos se lancen y de que se incurra en gastos para mejorar los activos o los servicios de la infraestructura. La falta de alineamiento deja a la agencia huésped en riesgo de falta de pago por parte de la agencia que consume el servicio.

### **1.8 Cómo lograr que todo esto funcione**

Para conseguir la integración de la infraestructura de TI, es necesario comprender las actividades del otro y hacer de la confianza la base de la asociación. Nosotros tenemos un Acuerdo sobre el Nivel de Servicio para manejar las cargas estimativas y la disponibilidad de los servicios clave, a fin de proporcionar a los canadienses el mejor servicio posible y usar un marco de gobernabilidad para documentar la mecánica de la relación. Utilizamos una arquitectura de tecnología normalizada y las mejores prácticas aplicables.

Nuestra experiencia ha demostrado que una comunicación abierta, regular y enfocada es clave para hacer de la relación un éxito; razón por la cual hemos creado comités de dirección y grupos de consulta a todos los niveles (ejecutivo y operacional por plataforma) para compartir la información, discutir desafíos o problemas, hallar soluciones y celebrar el éxito.

La CRA y la CBSA celebran reuniones trimestrales bilaterales con altos directivos, además de reuniones operativas quincenales y reuniones mensuales del comité de dirección (Informática Repartida, Unidad Principal, Comercio Electrónico, Gestión Financiera, etc.), con el objetivo de involucrarse activamente, compartir información, proporcionar actualizaciones, discutir desafíos y buscar juntos los caminos hacia una mejora continua.

Reconocemos que el Gobierno de Canadá aspira a una estrategia más amplia de servicios compartidos de TI que dé luz a nuevos ejemplos similares al modelo CRA- CBSA, y continuamos construyendo y fortaleciendo nuestra asociación bajo la premisa de que los servicios compartidos de infraestructura de TI pueden ser rentables y proporcionar eficacia y economía de escala para ambas agencias, respetando los niveles de servicio y las necesidades administrativas.

## 2. INTEGRACIÓN DE LAS APLICACIONES DE TI ENTRE DIFERENTES TIPOS DE IMPUESTOS

Este capítulo relativo a la integración interna de aplicaciones y servicios fiscales abarca la evolución de la integración de las aplicaciones fiscales y nuestro enfoque actual de la integración de los servicios fiscales. También se refiere a los beneficios, las limitaciones, las lecciones aprendidas y los desafíos aparejados por la integración de aplicaciones.

### 2.1 Evolución de la integración de las aplicaciones fiscales en la CRA

La Agencia Canadiense de Ingresos ha integrado con éxito numerosas aplicaciones fiscales para eludir costos y aumentar la eficacia, así como para lograr mejoras en el servicio y la simplificación del cumplimiento. Por ejemplo:

- **Sistema de Procesamiento de Pagos** – Este servicio se creó en 1978 como base para la integración futura. La CRA gestiona hoy más del 90% de todos los pagos realizados al Gobierno de Canadá. Todos los pagos se procesan por medio de esta única aplicación, que a su vez proporciona transacciones actualizadas a los sistemas contables receptores.
- **Sistema de Caso de Recaudación** – Este sistema de gestión del flujo de trabajo se creó en 1988, también como base para la integración futura. El mismo brinda apoyo a la recaudación (para todos los tipos de ingresos fiscales) de más de \$ 20 mil millones, que realiza el personal de recaudación de la CRA.
- **Programa de Compensación de Reembolso (RSO)** – El Programa RSO es una iniciativa de la CRA bajo la cual las devoluciones fiscales de los individuos compensan deudas incobrables del Estado de otros departamentos o jurisdicciones. Este programa se creó en 1992 como base para la integración futura, con la implementación de 3 programas federales en esta primera etapa. En 1998, el programa se amplió para incluir deudas provinciales y territoriales. Hoy en día, el RSO brinda apoyo a 209 programas y servicios para el gobierno federal y los gobiernos provinciales y territoriales. En 2009, se recuperaron más de \$ 328 millones a partir de compensaciones, lográndose recuperar un total de más de \$ 2 mil millones a partir de 1992.
- **Identificación individual** – Este servicio se amplió en 1993 para dar soporte a programas individuales de impuestos y prestaciones. La CRA opera sólo con una base de datos de identidades de personas físicas.

- **Provisión de prestaciones y créditos** – Este servicio se creó en 1996 para gestionar prestaciones y créditos para tres programas federales, y hoy brinda soporte a 96 programas y servicios para el gobierno federal y los gobiernos provinciales y territoriales (90,9 millones de pagos con puntualidad que totalizaron más de \$ 16 mil millones para 11 millones de personas y familias en el período 2008-2009).
- **Recaudaciones y Cumplimiento** – Proceso automatizado de clasificación de riesgos que determina la estrategia óptima de recaudación o cumplimiento que se ha de aplicar. Creado en 1997, su puesta en marcha inicial comprendió las recaudaciones de deudas relacionadas con el impuesto sobre la renta de personas físicas. Hoy en día, este servicio brinda apoyo a la mayoría de los programas de la CRA.
- **Número de Empresa (NE)** – Integración de la identificación de cliente comercial y el registro del Impuesto sobre los Beneficios de las Sociedades, el Impuesto sobre Bienes y Servicios, el Impuesto sobre la Nómina y el Impuesto Interno. La base de datos del NE es la segunda base de datos de identidades de la CRA que administra identidades no individuales y circunscribe todos los tipos de impuestos.
- **Impuesto sobre los Beneficios de las Sociedades** – Creación de servicios horizontales que soportan las principales funciones administrativas (contabilidad, cumplimiento, desembolsos, recaudaciones, comunicación con el cliente, etc.) relacionadas con el Impuesto sobre los Beneficios de las Sociedades para el procesamiento de impuestos directos de sociedades, tanto federales como provinciales (una declaración para múltiples jurisdicciones).
- **Libro Mayor de Ingresos** – Todos los sistemas de la CRA que manejan transacciones financieras deben dar cuenta a la aplicación del Libro Mayor de Ingresos. Un único Libro Mayor de Ingresos de la CRA interactúa con el Recaudador General de Canadá – Libro Mayor General para la conciliación de depósitos, la conciliación de desembolsos y la presentación mensual de informes financieros. Hasta 2009, la CBSA también usó esta aplicación del Libro Mayor de Ingresos.
- **Portales de Clientes** – *My Account (impuesto de individuos)* se lanzó en 2003, *My Business Account (impuesto de sociedades)* en 2006, y *Represent a Client (representar a un cliente)*, en 2008. Estos portales proporcionan a los clientes o a sus representantes autorizados un servicio de uso sencillo basado en Internet que les permite administrar en línea su situación tributaria visualizando su información fiscal y de prestaciones y realizando transacciones en línea con la CRA.

- **Impuesto sobre bienes y servicios / Impuesto armonizado sobre las ventas** – En 2007, la integración de funciones administrativas centrales relacionadas con el Impuesto sobre Bienes y Servicios sirvió de base para la armonización de los impuestos sobre las ventas provinciales con el impuesto federal sobre el valor agregado en las provincias de Ontario y Colombia Británica.

## 2.2 Arquitectura del sistema común

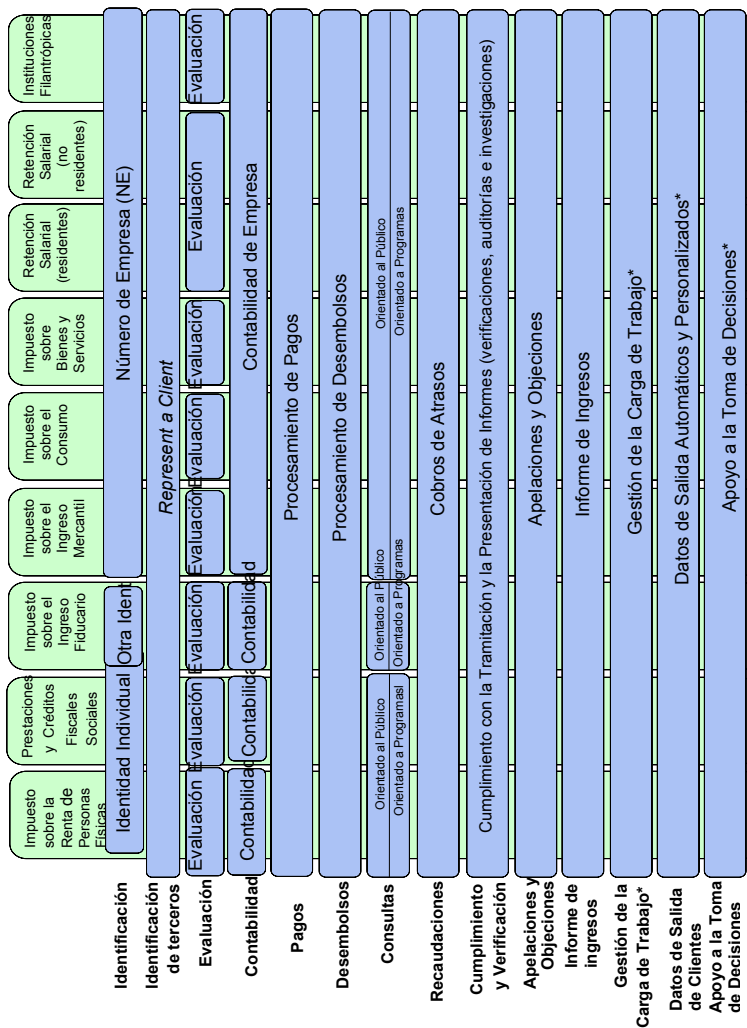
Desde el punto de vista conceptual, las funciones administrativas de la gestión de los ingresos son las mismas, sin importar el tipo de ingresos, como se ilustra en el siguiente diagrama que representa la Arquitectura de Aplicación Empresarial de la CRA. Esta vista estructural ofrece una orientación eficaz cuando se deben tomar decisiones sobre las principales iniciativas de reingeniería en cuanto a los servicios de aplicación fiscal que usará cada tipo de impuesto a partir del conjunto de servicios compartidos y cuáles de ellos se personalizarán por completo para ese impuesto. Esta vista estructural también indica dónde se puede esperar una integración y una funcionalidad fuerte versus débil de las aplicaciones fiscales comerciales que buscan dar servicio a múltiples tipos de impuestos.

Esta estrategia comenzó allá por 1978 con la creación del sistema de Procesamiento de Datos Financieros. En 1997, la estrategia se formalizó para la suite comercial de aplicaciones. Esto dio como resultado dos inversiones estratégicas:

1. El Número de Empresa (NE), que proporciona un identificador único de cliente comercial y vincula las cuentas operacionales; y
2. La Contabilidad Normalizada (CN), que posibilita la integración de programas comerciales en un único sistema contable con reglas administrativas normalizadas (p. ej. estado consolidado de una cuenta, compensación de débitos en un programa con créditos de otro, etc.).

## 2.3 Integración de las aplicaciones fiscales – Arquitectura de sistema común

### Integración de las aplicaciones fiscales: Arquitectura de sistema común



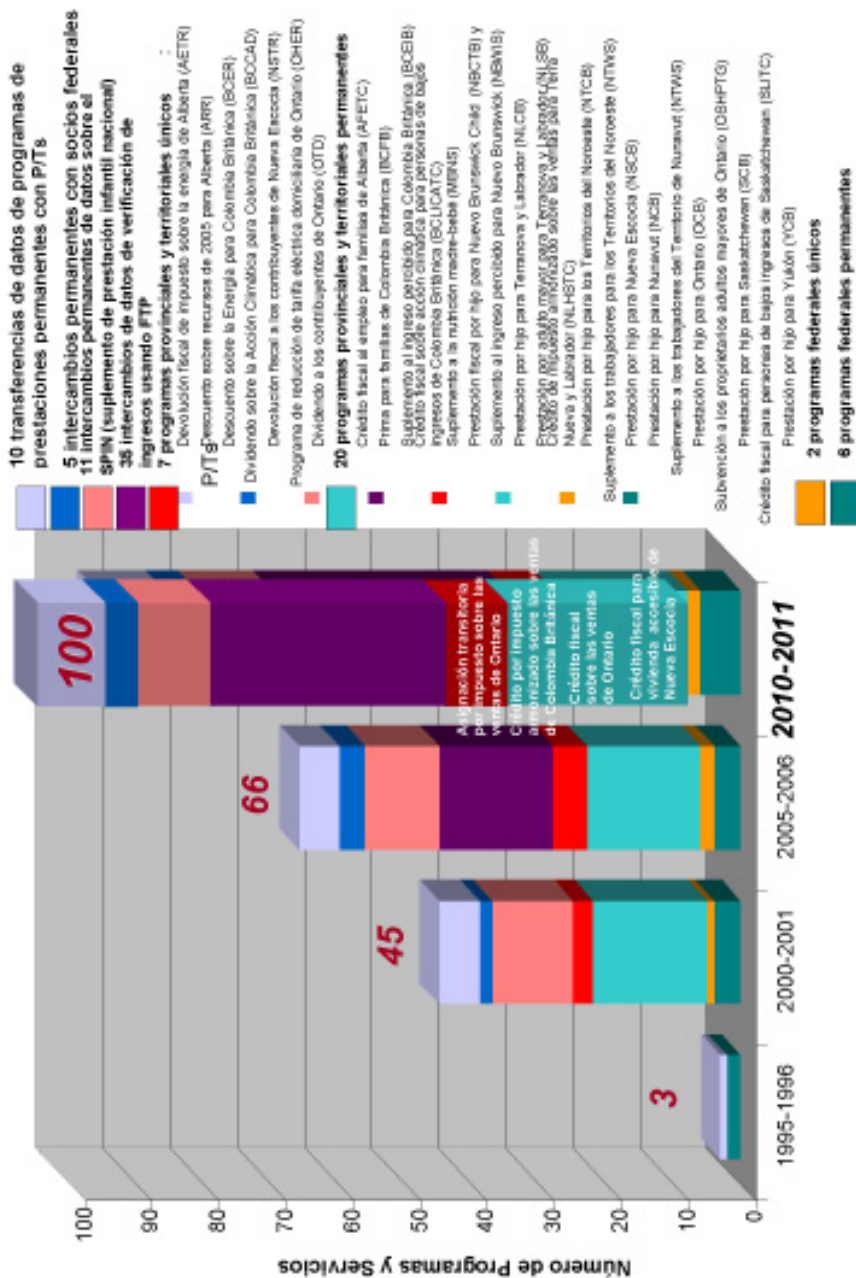
\* Algunas funciones son compartidas

## **2.4 Crecimiento de los programas de prestaciones y las interfaces de datos**

Tal vez la inversión más exitosa de la CRA—en su enfoque de servicios a múltiples sectores de actividad a partir de una solución compartida—haya sido la aplicación para la redistribución de los ingresos provenientes de prestaciones sociales. El siguiente diagrama, prospectivo a 2011, ilustra el crecimiento de los programas de prestaciones y de las interfaces de datos en la Agencia Canadiense de Ingresos a partir de 1995, cuando se realizó la Determinación del Crédito para Individuos bajo una arquitectura basada en servicios para dar soporte a múltiples tipos de prestaciones.

Un aspecto clave para el éxito de esta solución está en realidad fuera de la esfera de la TI, pero es coherente con los servicios comunes y con la arquitectura de los componentes de servicios. Esto significa que las jurisdicciones que deseen conceder beneficios a los ciudadanos a través de esta aplicación deben adherirse a reglas administrativas clave en cuanto a la gestión de la identidad y la contabilidad.

**Crecimiento de los programas de prestaciones y las interfaces de datos**



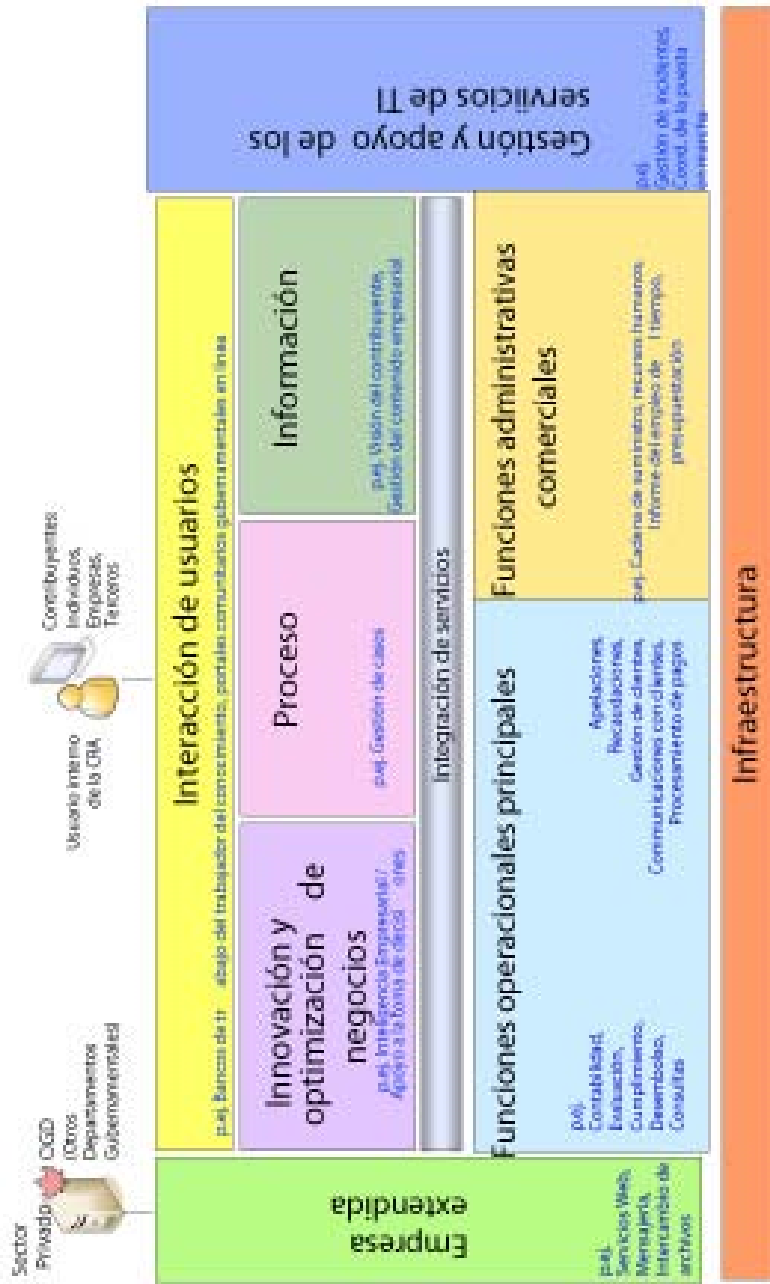


## **2.5 Enfoque actual de la CRA para la integración de los servicios fiscales:**

### **2.5.1 ¿Qué es un modelo de referencia de servicios de TI?**

- Se trata de un modelo de arquitectura de aplicación basado en los principios de interoperabilidad, modularidad y reutilizabilidad de la Arquitectura Orientada a Servicios (SOA por su sigla en inglés).
- El mismo ofrece un esquema de clasificación y definiciones para los servicios de TI. Por lo general, los elementos constitutivos de las aplicaciones son los servicios, aunque en algunos casos son las aplicaciones enteras que ofrecen servicios, como es el caso de la aplicación de procesamiento de pagos de la CRA, utilizable para todos los tipos de impuestos.
- Este modelo incluye tanto servicios orientados a programas, que proporcionan funcionalidades de administración de impuestos (como la gestión del flujo de trabajo o los portales externos para uso de los contribuyentes) como servicios orientados a la estructura, que proporcionan perspectivas de infraestructura de TI (como seguridad y autenticación de usuarios) y datos (como el acceso a datos).
- El objetivo de este modelo de arquitectura es:
  - Proporcionar un vocabulario común, simplificado y centrado en las actividades, a fin de facilitar la comunicación y el entendimiento entre los agentes administrativos del programa de impuestos y los analistas y arquitectos de TI.
  - Facilitar, de manera temprana en el ciclo de vida del proyecto, el desarrollo de exigencias operacionales a través del alineamiento de los servicios de TI con los imperativos comerciales, proporcionando a los interesados una base sólida para segmentar la recopilación y la documentación de los requisitos. Serán necesarias menos especificaciones cuando la funcionalidad operacional esté en línea con un servicio existente que pueda reutilizarse y no sea necesario implementar un servicio nuevo o personalizado.
  - Propiciar el alineamiento de las estrategias y soluciones de TI con los imperativos comerciales, incluidas las oportunidades de aprovechar productos listos para usar donde sea adecuado y de enfocar la inversión de desarrollo en los servicios más comúnmente necesarios.
  - Proporcionar un marco de referencia que ayude a identificar las redundancias (servicios o aplicaciones múltiples que ofrezcan la misma funcionalidad), así como las deficiencias en los servicios de TI, cada vez que una inversión temprana en un servicio que hoy se podría compartir pueda ofrecer dividendos significativos en el futuro.

# Modelo de referencia de servicios de TI



### **2.5.2 ¿Cuáles son los beneficios de la integración de los servicios fiscales?**

- Costos compartidos de desarrollo y mantenimiento del servicio de las aplicaciones (incluidas las mejoras futuras de las aplicaciones y tecnologías).
- Aumento de la coherencia en la administración de impuestos múltiples, incluido el potencial de administrar impuestos y prestaciones a través de diferentes jurisdicciones o niveles de gobierno, lo que da como resultado menos interacciones y gastos indirectos para las empresas y los individuos.
- La integración facilita el intercambio de datos con otros socios gubernamentales (a través de diferentes áreas de competencia y distintos tipos de ingresos), mejora la elaboración del perfil de riesgo en cuanto al cumplimiento y la aplicación, permite la adaptación y las compensaciones financieras de terceros y mejora la calidad de los datos.
- El intercambio de servicios ministeriales y comunes facilita el alineamiento de los procesos administrativos y rige la armonización de todos los tipos de impuestos e ingresos:
  - el uso de un identificador común reduce la carga total de cumplimiento para empresas e individuos y ofrece un único centro de información de contacto para facilitar las consultas;
  - comunicaciones con el cliente consolidadas y normalizadas, y opciones de autoservicio;
  - actividades comunes de recaudación y cumplimiento y capacidades de verificación de múltiples líneas productivas en forma inmediata;
  - sistema común de gestión del flujo de trabajo; y
  - uso de una función común del Libro Mayor de Ingresos por parte de todos los sistemas.
- **Otros beneficios de la integración:**
  - Facilita el aumento continuo de la productividad, la transparencia y la agilidad, en la medida en que puedan alinearse las reglas y los procesos administrativos.
  - Si bien hace más complejo el desarrollo del sistema, hay menos sistemas para modificar.
  - Reduce la superposición y la duplicación con respecto a las actividades de desarrollo o de mejora, las comunicaciones y la gestión del flujo de trabajo del desarrollo y mantenimiento de los sistemas.
  - Normaliza los procesos de gestión de la puesta en marcha, las comunicaciones, los problemas, los riesgos y los cambios.
  - Las normas desarrolladas para aplicaciones orientadas al público poseen una riqueza funcional común y facilitan a los ciudadanos la tarea de navegar, encontrar información, realizar pagos, etc.

## 2.6 Limitaciones

Hay ciertas limitaciones que restringen las oportunidades de integración en términos, por ejemplo, de evaluación, contabilidad, consulta y auditoría, donde las funciones sólo pueden fusionarse parcialmente debido a:

- la complejidad de la legislación en materia fiscal;
- la singularidad del proceso; o bien a
- las diferencias en la gestión de la identidad.

Esto se aplica tanto a las soluciones que se compran como a las que se crean dentro de la organización. Por ejemplo, la contabilidad de empresas se puede integrar para los distintos tipos de ingresos; sin embargo, la contabilidad de individuos no se puede incluir en dicha integración.

### 2.6.1 Limitaciones legislativas y de privacidad

Canadá, como muchos países, tiene vigente una Ley de protección de los datos personales que establece límites sobre la cantidad de información que organizaciones como la CRA puede recolectar acerca de ciudadanos y empresas y, para fiscalizar que el intercambio de esa información sea congruente con nuestro mandato y con las autoridades legislativas. Por lo tanto cuando se establecen exigencias administrativas para la integración de la aplicación, estas limitaciones se deben abordar en fases iniciales.

La falta de armonización entre los estatutos fiscales también hace que la integración sea más compleja; como ejemplos pueden mencionarse las fechas de tramitación y de vencimiento de pago, la remisión bancaria obligatoria, las reglas que se aplican a las sanciones y los atrasos que no devengan intereses.

La Ley de Impuestos sobre la Renta (ITA por su sigla en inglés) autoriza expresamente las situaciones para las cuales se permite el uso y el intercambio de información del contribuyente entre la agencia y otros departamentos. La información fiscal no se puede usar para ningún objetivo que no sea la administración o la aplicación de la ITA.

Situación de ejemplo:

Es obligatorio el uso del número de cuenta en el proceso de compensación de cualquier suma de dinero (pasivo) que puede ser adeudada o pagadera por Su Majestad la Reina en Derecho de Canadá. Un número de cuenta (de individuo o empresa) se puede comunicar fuera del ámbito de la administración de impuestos sólo si lo autoriza la ITA.

## 2.7 Lecciones aprendidas

Durante el proceso de integración de aplicaciones internas, la CRA ha aprendido numerosas lecciones. Por ejemplo:

- Sitúe su estrategia.
  - Las estrategias no existen en forma aislada.
  - Asegure el alineamiento con las estrategias globales, el plan de empresa y con otros documentos de la empresa.
- Enfóquese en el plan de cambio (siga una hoja de ruta para el cambio).
  - ¿Dónde estamos ahora? ¿Dónde queremos llegar? ¿Cómo vamos a llegar allí?
- Sea inclusivo.
  - Involucre a las personas en los proyectos en lugar de imponérselos.
  - La inclusión lleva a fortalecer el sentido de compromiso y apoyo entre todos los interesados.
- Utilice un enfoque estructurado y realista para examinar la organización y su entorno, de manera de asegurar que los imperativos comerciales se hayan captado de manera exacta.
- Consulte a expertos para obtener asesoramiento y apoyo.

Asimismo, la gobernabilidad de los servicios de aplicaciones compartidas (o de estas últimas) exige madurez en el liderazgo y los procesos de la organización para poder administrar horizontalmente el desarrollo y el mantenimiento del sistema a través de diferentes tipos de impuestos en lo que respecta al establecimiento de prioridades en las solicitudes de cambio, y para poder elegir el momento oportuno para realizar mejoras que permitan satisfacer los imperativos comerciales de todos los interesados. El modelo de gobernabilidad también debe abordar el modelo de financiación tanto para el desarrollo como para el mantenimiento continuo desde el comienzo.

## 2.8 Consideraciones clave para lograr el éxito en materia de arquitectura y de diseño de alto nivel

- Para asegurar que el valor comercial de la integración de la aplicación y las exigencias operacionales se hayan identificado de manera correcta y clara es esencial un fuerte compromiso entre los desarrolladores de TI y el personal responsable de la supervisión y la gestión de la administración de impuestos.
- Es necesario gestionar el alcance del cambio a través de una implementación por etapas.

- Se debe integrar primero las funciones menos complejas (cobros consolidados y flujos de trabajo de cumplimiento, número individual de identificación fiscal, sistema de gestión de casos de flujo de trabajo, así como otras funciones menos complejas).
- La armonización de la legislación y/o de las reglas administrativas es clave para maximizar los beneficios.
- Es importante la participación temprana de los arquitectos del sistema para asegurar el alineamiento apropiado entre la empresa y la TI.
- Es necesario desarrollar interfaces normalizadas para exponer los servicios (para responder a eventos tales como la creación de nuevas cuentas, nuevas deudas, derivaciones al centro de atención de llamadas, etc.) a fin de minimizar la cantidad de códigos personalizados.

### 3. CONCLUSIÓN

#### **Integración de la infraestructura**

Desde el punto de vista de la rentabilidad sobre fondos invertidos, la modalidad de servicios compartidos para la infraestructura de TI exhibirá un ahorro por reducción y elusión de costos más inmediato y alcanzable que la integración de la aplicación. Esto se debe a que el nivel de investigación y análisis para definir en detalle las exigencias operacionales y las prioridades a través de múltiples sectores de actividad es en gran parte innecesario, por lo que se reduce el grado de colaboración y la necesidad de un cambio horizontal en la empresa. En caso de la infraestructura, si está bien hecha, los cambios necesarios para consolidar el alojamiento de la aplicación y los servicios de seguridad y de red pueden diseñarse en su mayor parte de un modo que minimice el impacto sobre las aplicaciones y sobre el personal encargado de la administración de impuestos.

La clave está en el aspecto de contar con “una infraestructura bien hecha”, porque si el departamento o la empresa que ha de proporcionar los servicios de infraestructura de TI no es un proveedor maduro, con prácticas atinadas en gestión de incidentes, cambios, puestas en marcha y activos, la integración dará como resultado alteraciones en la prestación del servicio y una relación deficiente entre la organización que presta el servicio y la que lo recibe (en nuestro caso, la CRA y la CBSA). El proveedor de servicios también debe contar con un nivel adecuado de conocimientos especializados y recursos humanos para poder concebir eficazmente requisitos de plataforma que satisfagan o superen las necesidades del programa. Es aconsejable tener un punto de referencia externo con respecto a la organización que se está evaluando como proveedora del servicio de infraestructura.

Independientemente de si se ha de usar un proveedor de servicios de infraestructura de TI interno (departamento gubernamental) o externo (sector privado), deben aplicarse las claves de éxito anteriormente mencionadas, esto es, tener un contrato claro (MOU), acuerdos sobre los niveles de servicio, comunicaciones abiertas, procesos atinados de infraestructura, buenas prácticas y un modelo adecuado de gobernabilidad a varios niveles, a los efectos de lograr el potencial de ahorro y elusión de costos. En el caso de las administraciones de impuestos y aduanas más pequeñas y de los departamentos gubernamentales en general, la necesidad de atraer y retener recursos humanos capacitados en TI puede representar un desafío significativo para una prestación sostenida de los servicios. Por lo tanto, el modelo de consolidación de la infraestructura de TI de dos o más departamentos puede ser un modo rentable de crear la masa crítica necesaria para competir por estos recursos a escala global.

### **Integración de la aplicación**

La integración de una aplicación que proporcione servicios fiscales presenta numerosos beneficios tanto para los contribuyentes (en forma de interacciones más homogéneas e integradas de sus transacciones fiscales) como para la administración tributaria. Esto también trae aparejados algunos desafíos, incluidas las limitaciones legislativas que imponen límites a la integración, y la necesidad de vencer la resistencia natural al cambio que caracterizará a los sectores de actividad que pasan de una solución individual que es sensible a las necesidades del programa a incluir algunas soluciones de servicios colectivos para algunas de las necesidades administrativas horizontales más comunes de los distintos programas fiscales.

El éxito en la adopción y el seguimiento de esta estrategia exige la colaboración entre el grupo de TI y los responsables de la administración de impuestos, a fin de asegurar que las prioridades identificadas reflejen el verdadero valor comercial para la administración, y que el grupo de desarrollo de TI lleve adelante una gestión acertada, basándose en exigencias operacionales detalladas y atinadas.

Si una administración es incapaz de adoptar una estrategia de integración debido a limitaciones tales como inmadurez de la organización, falta de aptitud y capacidad de los sistemas, cuestiones de recursos humanos o de políticas, una alternativa es enfocar la estrategia sólo desde la perspectiva de los datos, con una inteligencia administrativa agresiva y un programa de apoyo a la toma de decisiones. Esto implicaría crear un depósito de datos basado en un análisis detallado de las necesidades de información para la determinación del perfil de riesgo y del comportamiento fiscal. Esta estrategia requeriría una colaboración y una inversión significativas de recursos empresariales y de TI para asegurar

que los datos sean válidos y comprensibles, así como un entorno de TI para extraer datos de bases de datos operacionales, cargar el depósito de datos y alimentar los minidepósitos a los que accederán los analistas de cumplimiento tributario por medio de herramientas analíticas.

Sin embargo, este enfoque carece del ahorro y la elusión de costos que podría ofrecer la integración de la aplicación, así como la simplificación del cumplimiento de la legislación fiscal a través de la armonización de las normas y la integración de los procesos. También conlleva el riesgo que se afecte la calidad de los datos en el transcurso del tiempo si no se mantiene la colaboración entre las administraciones.

En caso de la CRA, hemos implementado un entorno robusto de inteligencia administrativa y de apoyo a la toma de decisiones que complementa a la integración de las aplicaciones, ya que la integración en sí misma no ofrece el entorno de inteligencia administrativa necesario para sustentar un régimen eficaz de determinación del perfil de riesgo y de análisis fiscal orientado a mejorar el cumplimiento tributario.



## **LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN. HASTA DÓNDE DEBE LLEGAR LA INTEGRACIÓN**

**Silas Santiago**

Secretario Ejecutivo

Comité Gestor del Sistema SIMPLES Nacional

Receita Federal

(Brasil)

*SUMARIO: 1. Resumen.- 2. Contexto.- 3. Tipos de integración.- 4. Fase anterior al simples nacional.- 5. Marco jurídico para la integración: la reforma constitucional 42/2003.- 6. Simples nacional.- 7. Sistemas de información: soluciones tecnológicas del simples nacional.- 8. PGDAS - programa generador del documento de recaudación del simples nacional.- 9. DASN - declaración anual simplificada del simples nacional.- 10. Micro emprendedor individual (MEI).- 11. Desafíos a la integración.- 12. Desafíos de orden jurídico-constitucional.- 13. Desafíos relativos a la autonomía de los entes federales subnacionales.- 14. Conclusión*

### **1. RESUMEN**

El presente trabajo aborda los aspectos y potencialidades relativos a la integración federal, es decir, entre gobiernos centrales y subnacionales, con foco en la experiencia de Brasil en la implantación del Simples Nacional.

A pesar de las dificultades que se desprenden de las características de Brasil en tanto república federal compuesta por una Unión, Estados, un Distrito Federal y Municipios, todos los cuales gozan de poder político y competencia tributaria, además de la gran extensión geográfica, se han vencido los diversos desafíos que hacen impacto en todo proceso de integración.

Entre dichos desafíos se destaca la creación del marco jurídico adecuado para la integración, representado por la modificación constitucional promovida por la Reforma Constitucional nº 42 de 2003, que permitió la publicación de la Ley Complementaria nº 123 en 2006.

La citada ley complementaria instituyó el Simples Nacional, un régimen tributario que unifica impuestos de competencia de los tres niveles de gobierno – el Federal, el Estadual y el Municipal – y está dirigido a los micros y pequeñas empresas. Determinó, además, que se compartieran la gestión y las acciones relativas al registro, la recaudación, la cobranza y la fiscalización.

La gestión compartida fue diseñada mediante la creación del Comité de Gestión del Simples Nacional, que tiene poder regulatorio y está compuesto por representantes de la Receita Federal de Brasil, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

Además de la gestión compartida, la actuación efectiva bajo el Simples Nacional es llevada a cabo por cada administración tributaria de manera autónoma y soberana. Todas gozan de un poder operativo efectivo y concurrente que abarca el diferimiento de opciones de adhesión al régimen, la exclusión de empresas, las acciones de cobranza y los procedimientos fiscales.

Los sistemas de información fueron imprescindibles en el proceso de integración, cuya premisa era utilizar una plataforma tecnológica abierta, democrática, con acceso abierto a los contribuyentes y a todas las administraciones tributarias en un portal único alojado en Internet.

La seguridad en el acceso a los datos y aplicaciones se garantiza por la utilización de la certificación digital. La autonomía de los entes federales se asegura por la descentralización de los controles de acceso de los usuarios a los sistemas informatizados.

Una vez superados los desafíos jurídicos y desarrolladas las soluciones tecnológicas adecuadas, los límites de la integración pasan por el necesario respeto a la autonomía de cada administración tributaria. No puede existir subordinación o jerarquía entre la Unión y los demás entes federales, en la medida en que cada uno ejerce sus competencias previstas constitucionalmente.

Por último, se demuestra que la experiencia del Simples Nacional puede servir a otros procesos de integración, ya sea en el nivel tributario como en otros asuntos federales.

## **2. CONTEXTO**

Brasil es una federación, pero con una conformación muy particular. La República Federal del Brasil está compuesta por una Unión, un Distrito Federal, Estados (actualmente 26) y Municipios (actualmente 5.564). Es decir que la federación tiene 5.592 miembros.

No se trata de una mera descentralización administrativa. Cada uno de los entes federales goza de poder político, administrativo, tributario, presupuestario y fiscal. No hay subordinación de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios respecto de la Unión. Los entes tienen competencias distintas, incluso en el área tributaria, previstas constitucionalmente.

Además, Brasil tiene una población significativa – 191 millones de habitantes, un PIB (2009) de 1.574 billones de dólares estadounidenses y una extensa superficie geográfica de 8,5 millones de kilómetros cuadrados.

### **3. TIPOS DE INTEGRACIÓN**

La integración entre administraciones tributarias que pertenecen a entes federales distintos puede asumir diversas formas y ocurrir en diferentes niveles.

Podemos decir que en el tipo básico hay un mero intercambio de información, ya sea catastral o económico-fiscal. Este intercambio de datos puede estar previsto por ley o derivar de convenios entre los gobiernos. En la ejecución de los acuerdos también hay diferencias.

La información transita por medios físicos, por medios magnéticos y, en los casos más avanzados, por acceso directo a los sistemas informatizados del órgano que la suministra.

En la segunda modalidad, hay un intercambio de métodos y de experiencias. Así, se comparten conocimientos relativos a mecanismos teóricos y prácticos que apuntan a mejorar la efectividad de las administraciones tributarias.

Estos dos primeros tipos de integración son los más difundidos, también en diferentes niveles de ejecución y eficiencia.

Por último, tenemos un tipo de integración menos frecuente pero más avanzado, que prevé la gestión compartida de impuestos: entes federales de distintos niveles administran en conjunto la recaudación, la fiscalización y la cobranza de determinados impuestos.

Esta última modalidad de integración -- que podríamos llamar “modelo de gestión compartida”, y que no encuentra parangón en otros países -- es la que tiene lugar a través del Simples Nacional en Brasil desde julio de 2007.

### **4. FASE ANTERIOR AL SIMPLES NACIONAL**

El primer intento de gestión compartida de impuestos en Brasil se hizo con la implantación del “Simples Federal”, creado por la Ley nº 9.317/1996, que entró en vigor en enero de 1997.

El Simples Federal fue instituido en atención al artículo 179 de la Constitución Federal de 1988:

Art. 179. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios dispensarán a las micro y pequeñas empresas según su definición legal, tratamiento jurídico diferenciado, con el fin de incentivarlas mediante la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, previsionales y crediticias, o por la eliminación o reducción de estas por ley.

El Simples Federal preveía la cobranza unificada de 6 (seis) impuestos federales:

- IRPJ - Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas;
- IPI - Impuesto sobre productos industrializados;
- CSLL - Aporte social sobre la utilidad neta;
- COFINS – Aporte para el financiamiento de la seguridad social;
- Aporte para el PIS/Pasep;
- Aporte Patronal Previsional - CPP para la Seguridad Social, a cargo de la persona jurídica, también denominada Aporte del Empleador a la Seguridad Social.

Adicionalmente, la Ley nº 9.317/1996 permitía que Estados o Municipios pudiesen adherir facultativamente al Simples Federal. Para el ente que suscribiese el acuerdo de adhesión, por medio de convenio, el régimen tributario pasaba a componerse de los siguientes impuestos:

- Impuesto Estadual: ICMS – Impuesto sobre las Operaciones Relativas a la Circulación de Mercaderías y sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Inter Estadual e Inter Municipal y de Comunicación;
- Impuesto Municipal: ISS - Impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza.

Esta posibilidad de incluir el ICMS o del ISS en el Simples Federal aún no se hizo efectiva. Muy pocos Municipios se adhirieron (poco más de una centena). Algunos Estados suscribieron el convenio, pero ninguno permaneció.

Los Estados optaron por crear Regímenes Simplificados en sus territorios, dirigidos a las Micro Empresas (ME) y a las Pequeñas Empresas (EPP). Así fue que tuvimos, por ejemplo, el Simples Paulista (del Estado de San Pablo), o el Simples Carioca (del Estado de Río de Janeiro) o el Simples Candango (del Distrito Federal). Estos regímenes simplificados estaduais abarcaban tan solo el ICMS.

Por lo tanto, podemos decir que el primer intento de establecer la unificación de impuestos de entes federales distintos no tuvo éxito en nuestro país.

## 5. MARCO JURÍDICO PARA LA INTEGRACIÓN: LA REFORMA CONSTITUCIONAL 42/2003

Con el objeto, entre otros, de proveer mejores condiciones para la integración federal en el ámbito tributario, en 2003 se aprobó la Reforma Constitucional nº 42, que modifica el artículo 146 de la Constitución Federal:

Art. 146. Cabe a la ley complementaria:

(...)

III - establecer normas generales en materia de legislación tributaria, especialmente sobre:

(...)

d) la definición del tratamiento diferenciado y favorecido para las micro empresas y para las pequeñas empresas, inclusive regímenes especiales o simplificados en el caso del impuesto previsto en el artículo 155, II, de las contribuciones previstas en el artículo 195, I y §§ 12 y 13, y del aporte a la que se refiere el artículo 239.

Párrafo único. La ley complementaria de la que trata el inciso III, d, también podrá instituir un régimen único de recaudación de los impuestos y contribuciones de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, visto que:

I - será opcional para el contribuyente;

II - podrán establecerse condiciones marco diferenciadas por Estado;

III – la cobranza será unificada y centralizada y la distribución de la cuota de recursos pertenecientes a los respectivos entes federales será inmediata, quedando vedados cualquier retención o condicionamiento;

IV - la recaudación, la fiscalización y la cobranza podrán ser compartidas por los entes federales mediante la adopción del registro nacional único de contribuyentes.

Como podemos observar, el párrafo único del art. 146 de la Constitución Federal previó que podría instituirse por ley complementaria un “régimen único de recaudación de impuestos y contribuciones de la Unión, de los Estados y de los Municipios”, permitiendo, incluso, que “la recaudación, la fiscalización y la cobranza puedan ser compartidas por los entes federales mediante la adopción del registro nacional único de contribuyentes”.

En cumplimiento de los dictámenes de la Enmienda Constitucional nº 42/2003, se publicó la Ley Complementaria 123 el 14 de diciembre de 2006 (LC 123/2006).

La referida ley representó un hito en la historia de las micro y pequeñas empresas en Brasil.

Atendiendo a las más modernas premisas existentes, se optó por hacer constar en la ley todos los asuntos que afectan, de una forma u otra, a las micro o pequeñas empresas.

Así, la LC 123/2006 previó la unificación de toda la legislación relativa al segmento, vehiculizando, entre otros asuntos:

- a) La definición de micro empresa y pequeña empresa;
- b) Límites y prohibiciones del encuadramiento;
- c) Condiciones diferenciadas y favorecidas relativas a:
  - i. La apertura, el registro, el funcionamiento y las bajas;
  - ii. Acceso a los mercados y exportaciones;
  - iii. Ventas al poder público – preferencia a compras gubernamentales;
  - iv. Simplificación de las relaciones laborales;
  - v. Fiscalización de los empleados;
  - vi. Asociativismo;
  - vii. Estímulo a la innovación tecnológica;
  - viii. Acceso a la justicia.
- d) La creación de un nuevo régimen tributario simplificado y diferenciado, denominado SIMPLES NACIONAL - Régimen Especial Unificado de Recaudación de Impuestos y Contribuciones debidos por las Micro y Pequeñas empresas, y la caducidad del Simples Federal y los demás regímenes simplificados por entonces existentes en los ámbitos estadual y municipal.

## **6. SIMPLES NACIONAL**

La LC 123/2006 instituyó el Simples Nacional, régimen jurídico-tributario unificado destinado a los micros y pequeñas empresas, con las siguientes características:

- 1.1. Unificación de la recaudación, de la fiscalización y de la cobranza de los siguientes impuestos:
  - 1.1.1. 6 (seis) impuestos federales que ya componían el Simples Federal: IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/Pasep, y CPP - Aporte Patronal Previsional;
  - 1.1.2. ICMS, de competencia estadual;

1.1.3. ISS, de competencia municipal.

A diferencia del Simples Federal, la LC 123/2006 estableció que obligatoriamente los Estados y Municipios formaran parte del nuevo régimen tributario, con la inclusión obligatoria de impuestos de su competencia.

1.2. Gestión compartida por medio del **Comité de Gestión del Simples Nacional** (CGSN), órgano colegiado vinculado al Ministerio de Hacienda, con poderes de regulación, con 8 (ocho) integrantes:

1.2.1. 4 (cuatro) miembros de la Unión, representados por la Secretaría de la Receita Federal de Brasil (RFB), uno de los cuales es el Presidente;

1.2.2. 2 (dos) miembros de los Estados, designados por el Consejo Nacional de Política de Hacienda (Confaz);

1.2.3. 2 (dos) miembros de los Municipios, designados por la Asociación Brasileña de Secretarios de Finanzas de las Capitales (Abrasf) y por la Confederación Nacional de Municipios (CNM);

1.3. Autonomía operativa de cada ente federal, con plenos poderes de actuación frente a las empresas de su jurisdicción. Esta autonomía abarca el poder de aprobar pedidos de opción de adhesión al régimen, practicar actos de oficio para incluir o excluir empresas, ejercer el control de obligaciones principales o accesorias y emprender acciones fiscales.

1.4. Inscripción conjunta en Deuda Activa, excepto en los casos en que exista convenio con el Estado o con el Municipio, en cuyo caso la responsabilidad por la inscripción en Deuda Activa y por el proceso judicial se transfiere a las respectivas procuradurías.

El Simples Nacional prevé además:

- a) Un límite máximo de ingresos anuales de R\$ 2,4 millones (USD 1,37 millones);
- b) La participación de personas jurídicas y de personas físicas con registro empresarial (empresarios individuales);
- c) La opción facultativa por parte de empresas comerciales, industriales y de prestación de servicios, a excepción de algunos sectores específicos, por ejemplo actividades financieras, producción y comercio mayorista de bebidas, cigarrillos y armas de fuego, de la cadena productiva de la energía eléctrica y de profesionales reglamentados en ejercicio (abogados, médicos, etc.).

## 7. SISTEMAS DE INFORMACIÓN: SOLUCIONES TECNOLÓGICAS DEL SIMPLE NACIONAL

Desde el inicio, el Comité de Gestión del Simple Nacional adoptó como premisa la utilización de las más modernas soluciones tecnológicas, con vistas a proporcionar condiciones adecuadas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias principales y accesorias por parte de los contribuyentes y reducir los costos de cumplimiento.

Preliminarmente, se definió que todas las aplicaciones que deban ser utilizadas por los contribuyentes o por las administraciones tributarias necesariamente se accedan por medio de una plataforma tecnológica democrática y al alcance de todos, vehiculizada por Internet.

Para ello, se creó el Portal del Simple Nacional, cuya dirección electrónica es [www.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional](http://www.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional), donde se alojan todas las aplicaciones que deban emplear tanto los contribuyentes como las administraciones tributarias:



Cualquier operación relativa al régimen se ejecuta solamente por medio del portal. Algunas de ellas son:

- Términos de adhesión al régimen
- Selección del criterio de cálculo de los ingresos
- Cálculo del importe adeudado
- Emisión del documento de recaudación
- Exclusión del régimen
- Declaraciones
- Consultas a la legislación
- Manuales, agenda tributaria y orientación sobre el Simple Nacional

Entre las soluciones tecnológicas dirigidas al contribuyente se destacan el **PGDAS** - Programa Generador del Documento de Recaudación del Simple Nacional y la **DASN** – Declaración Anual del Simple Nacional.

## 8. PGDAS - PROGRAMA GENERADOR DEL DOCUMENTO DE RECAUDACIÓN DEL SIMPLE NACIONAL

El PGDAS fue concebido con el objetivo de facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias principales de la empresa que opta por el Simple Nacional.



Sintéticamente, este le permite el cálculo del importe adeudado, la generación del documento de recaudación, la recuperación de los datos de los documentos pagados y la distribución de los importes recaudados a la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y las respectivas rendiciones de cuentas.

Pasaremos a describir, en pocas palabras, el flujo de la recaudación, la generación de los documentos hasta el crédito de los importes a los entes federales.

### **Cálculo del importe adeudado:**

La empresa informa en el PGDAS todos los datos mensuales relativos a sus ingresos brutos: el total de ingresos, la segregación por tipo de actividad económica, situaciones especiales que afectan la base del cálculo y la incidencia de impuestos, como por ejemplo las retenciones en la fuente, ingresos sujetos a la sustitución tributaria, impuestos con tributación concentrada, con exigibilidad suspendida, etc.

### **El software luego:**

- a) Calcula automáticamente los importes adeudados;
- b) Emite la guía para el pago;
- c) Almacena en su base de datos el documento, incluso lo que llamamos el “perfil de distribución”, es decir cuánto del importe adeudado se destina a cada impuesto y a cada ente federal.

### **Pago de los importes adeudados:**

La empresa efectúa el pago del documento de recaudación unificado por medio de la lectura del código de barras, por Internet o en un banco de la red recaudadora.

### **Procesamiento de la recaudación:**

El banco recaudador transfiere:

- a) Los recursos financieros al banco centralizador – Banco do Brasil;
- b) El contenido de los códigos de barra de los documentos de recaudación a Serpro – empresa de tecnología que presta servicios a la Secretaria de la Receita Federal de Brasil.

### **Serpro, al recibir los datos de los bancos recaudadores:**

- a) Identifica en su base de datos cada documento pagado;
- b) Recupera de cada documento el “perfil de distribución”;

- c) Envía al Banco do Brasil el archivo con los importes de los créditos a ser acreditados a la Unión, los Estados y los Municipios;
- d) Con periodicidad quincenal, pone a disposición de cada ente federal los datos de los documentos generados y pagados por los contribuyentes.

**El Banco do Brasil:**

- a) Recibe los recursos financieros de la red recaudadora;
- b) Recibe de Serpro el archivo con los importes a ser acreditados a los entes federales;
- c) Concilia los importes;
- d) Acredita los importes a los entes federales;
- e) Con periodicidad quincenal, pone a disposición el archivo con los datos de los documentos pagados a los entes federales, por medio de una aplicación específica a este fin, denominada Transfarqs;
- f) Pone a disposición del público los totales acreditados por día a cada ente federal.

**9. DASN - DECLARACIÓN ANUAL SIMPLIFICADA DEL SIMPLES NACIONAL**

La aplicación DASN permite que la empresa efectúe en línea por Internet la Declaración Anual del Simples Nacional.

La mayor parte de los datos que componen la DASN es recuperada automáticamente del PGDAS. Se trata de la información relativa a los ingresos brutos totales, segregada por tipo de actividad.

La empresa informa en la DASN solamente los datos socioeconómicos adicionales, en importes anuales, como por ejemplo los importes distribuidos a los socios, la cantidad de empleados al comienzo y al final del ejercicio y el valor total de los costos y de las mercaderías adquiridas.

Luego de prestada la información socioeconómica, la empresa envía la declaración.

Serpro disponibiliza quincenalmente todos los datos que constan en las declaraciones recibidas en los Estados y Municipios, por medio de una aplicación específica a este fin, denominada Transfarqs.

La Declaración Anual del Simples Nacional tiene carácter constitutivo del crédito tributario.

Así, los impuestos debidos a partir de la DASN se calculan y confrontan con los importes pagados. La diferencia entre los importes declarados y los importes pagados da origen al proceso de cobranza e, inmediatamente, a su inscripción en deuda activa.

Los importes pendientes de pago se inscriben en la Deuda Activa de la Unión y se cobran judicialmente a través de la Procuraduría General de Hacienda Nacional (PGFN), excepto en la hipótesis de la existencia de un convenio entre la PGFN y los Estados y Municipios, en cuyo caso los importes correspondientes al ICMS o al ISS se inscriben en la deuda activa del Estado o del Municipio, y son cobrados judicialmente por las respectivas procuradurías.

## **10. MICRO EMPRENDEDOR INDIVIDUAL (MEI)**

La Ley Complementaria nº 128 de 19/12/2008 creó la figura del Micro Emprendedor Individual (MEI), con vigencia desde el 01/07/2009.

El MEI se definió legalmente como la persona física con registro empresarial – o empresario individual, con ingresos brutos anuales de hasta R\$ 36.000 (USD 20.500) que ejerce actividades de naturaleza predominantemente urbana de comercio, industria o prestación de servicios.

Los objetivos de la creación del MEI eran:

- a) La reducción de la informalidad empresarial en Brasil. Una investigación realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con base en el año 2003, señaló la existencia de 10,3 millones de emprendedores en la informalidad en todo el país;
- b) La inclusión de dichos empleados en el sistema de seguridad social.

El micro emprendedor individual recibe varios beneficios, a saber:

- a) El pago de sus obligaciones tributarias en importes fijos mensuales de pequeña monta – totalizando un máximo de R\$ 62,10 (USD 35), siendo:
  - i. R\$ 56,10 (11% del salario mínimo), correspondientes al aporte del empleado a la Seguridad Social;
  - ii. R\$ 1,00 correspondientes al ICMS;
  - iii. R\$ 5,00 correspondientes al ISS.
- b) La exención de los demás impuestos federales (IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, Pis/Pasep y CPP);
- c) Facilidades excepcionales para el registro y la obtención de licencias de operación;
- d) Dispensa de obligaciones accesorias, como la de mantener libros contables y fiscales.

## **11. DESAFÍOS A LA INTEGRACIÓN**

Todo proceso de integración entre administraciones tributarias de orígenes distintos – nacionales y subnacionales – enfrenta desafíos de naturalezas distintas. En el caso de Brasil, podemos clasificarlos en desafíos:

- Jurídico-constitucionales;
- Relativos a la autonomía de los entes federales subnacionales;
- Relativos a la capilaridad o al alcance territorial y geográfico de la integración;
- Relativos a la seguridad y a la accesibilidad.

## **12. DESAFIOS DE ÓRDEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL**

Este tipo de desafío tiene la siguiente configuración: cómo hacer para unificar impuestos federales y los de los entes subnacionales, que tienen competencia tributaria plena sobre algunos de los impuestos a ser aglutinados.

Es preciso recordar que bajo el Simples Federal dicha aglutinación estaba permitida, aunque de manera facultativa, y terminó sin efectivizarse.

Para que la unificación fuese posible, fue necesario realizar una reforma constitucional, que se materializó en la Reforma Constitucional nº 42, de 2003, que modificó el artículo 146 de la Constitución Federal – tema sobre el cual ya nos ocupamos en el punto “Marco jurídico para la integración”.

La referida reforma posibilitó la publicación de la Ley Complementaria nº 123 del 14 de diciembre de 2006, que creaba el Simples Nacional.

Además de instituir el Simples Nacional, la Ley Complementaria nº 123 determinó que se compartieran los registros, la recaudación, la cobranza y la fiscalización.

Esto dio lugar a que, en su esencia, el Simples Nacional fuera sumamente diferente de los demás modelos de integración, ya que no es necesario que exista un convenio entre los entes, pues todos los elementos relativos al régimen son de propiedad de todas las administraciones tributarias.

## **13. DESAFIOS RELATIVOS A LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES FEDERALES SUBNACIONALES**

Este tipo de desafío puede describirse de esta manera: cómo hacer para preservar la autoridad de los entes federales subnacionales en la administración de los impuestos unificados.

Se está superando el desafío de varias formas.

## **GESTIÓN COMPARTIDA**

La primera de ellas es la instauración de la Gestión Compartida. El Simple Nacional es administrado por el Comité de Gestión del Simple Nacional (CGSN), órgano colegiado vinculado al Ministerio de Hacienda, con poderes de regulación, compuesto por integrantes de la Secretaría de la Receita Federal de Brasil (RFB), de los Estados y de los Municipios.

Este órgano tiene competencia plena de reglamentación, subordinando al mismo tiempo a los contribuyentes y a todas las administraciones tributarias. Sus decisiones son vehiculizadas a través de resoluciones.

Las decisiones se toman por quórum privilegiado, lo que lleva a que se busque el consenso para la toma de cada decisión. Este procedimiento les otorga a los entes federales subnacionales poder efectivo sobre los asuntos relativos al régimen, sin subordinarlos de ninguna forma a los intereses exclusivos del gobierno central.

## **AUTONOMÍA LEGISLATIVA**

La segunda forma de mantener la autonomía de los entes subnacionales es mediante la preservación de la autonomía legislativa, si bien no de forma plena.

Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pueden disponer sobre las alícuotas del ICMS o del ISS que tendrán vigencia en sus territorios, debiendo considerar como tope tan solo los porcentajes constantes de la Ley Complementaria n° 123/2006. Pueden, por lo tanto, establecer beneficios tributarios mayores que los previstos en el Simple Nacional, por medio de la exención o la reducción de alícuotas. Los beneficios pueden determinarse en forma global o por sector de actividad económica.

Además, podrán establecer que el ICMS o el ISS sea un importe fijo mensual en el caso de empresas con ingresos brutos anuales de hasta R\$ 120 mil (USD 68,6 mil).

Finalmente, los Estados cuya economía tenga una participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional de hasta el 5% podrán establecer sublímites a los efectos de la cobranza del ICMS y el ISS en sus territorios de la siguiente manera:

- a) Los Estados con participación del PIB nacional de hasta el 1% podrán establecer el sublímite de R\$ 1,2 millones (USD 684,7 mil);
- b) Los Estados con una participación del PIB nacional entre 1% y 5% podrán establecer un sublímite de R\$ 1,8 millón (USD 1,03 millón)

Es preciso notar que el sublímite no afecta el límite global para la cobranza de los impuestos federales, que permanece siempre en el mismo nivel – R\$ 2,4 millones (USD 1,37 millón). La empresa es excluida del Simple Nacional exclusivamente si supera el límite total.

### **AUTONOMÍA OPERATIVA**

La gestión compartida del Simple Nacional se limita a la reglamentación y a la especificación conjunta de las soluciones a ser aplicadas en el régimen. Todos establecen, en conjunto, los parámetros de actuación dentro del régimen por parte de las empresas y de las administraciones tributarias.

El Comité de Gestión, entretanto, no posee un brazo operativo. No actúa efectivamente, sino que es un órgano incorpóreo meramente deliberativo.

Así, quienes actúan efectivamente son las administraciones tributarias. La RFB, los Estados y el Distrito Federal y los Municipios, en forma concurrente:

- a) Autorizan a las empresas a optar por el régimen, por medio del mecanismo de diferimiento de los pedidos de opción;
- b) Practican actos de oficio de inclusión y de exclusión de empresas;
- c) Efectúan la cobranza administrativa de los importes declarados impagos;
- d) Fiscalizan a las empresas para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias principales y accesorias;
- e) Conducen el proceso contencioso administrativo respecto de los procesos de indiferimiento de opción, exclusión de empresas y de acciones fiscales.

### **DESAFÍOS RELATIVOS A LA CAPILARIDAD O AL ALCANCE TERRITORIAL Y GEOGRÁFICO**

Este tipo de desafío puede describirse de esta manera: cómo hacer para que los 26 Estados, el Distrito Federal y los 5.564 Municipios estén en condiciones de ejercer efectivamente su capacidad tributaria en el Simple Nacional.

Las dificultades se desprenden de las características de Brasil. Todos los entes federales, incluidos los municipios, tienen competencia tributaria. El país posee la quinta mayor superficie territorial del planeta (8,5 millones de km<sup>2</sup>) y el quinto mayor grupo poblacional del mundo, con 191 millones de habitantes.

La solución encontrada fue la utilización de la misma plataforma tecnológica disponibilizada a los contribuyentes – única y accesible por todos los entes federales en Internet.

Todas las aplicaciones utilizadas por los entes federales están en el Portal del Simples Nacional, cuya dirección electrónica es [www.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional](http://www.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional).

En el portal hay una página para uso exclusivo de las administraciones tributarias, denominada “acceso para entes federales”.

En este lugar se ejecutan todos los procedimientos. Citamos algunas de las aplicaciones disponibles:

- Diferimiento o indiferimiento de los términos de opción
- Actos de oficio: inclusiones y exclusiones de empresas
- Consultas a los datos informados por las empresas en la aplicación de cálculo y en las declaraciones anuales
- Envío y recepción de archivos
- Simulador de cálculo del importe adeudado

En el portal del Simples Nacional, los entes federales también pueden encontrar los manuales de las aplicaciones y los “layout” de los archivos que se encuentran a disposición.

## **DESAFÍOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD Y LA ACCESIBILIDAD**

Este tipo de desafío puede plantearse de la siguiente manera: cómo democratizar el acceso sin perder la seguridad.

El Comité de Gestión determinó que para que los entes federales – incluida la RFB - pudiesen acceder a cualquier aplicación del Simples Nacional, sería obligatorio el uso de la certificación digital.

La segunda disposición fue la creación de controles de acceso adecuados, con la definición de clases de usuarios y de perfiles de acceso. Los usuarios se dividieron en tres clases:

Usuario maestro: habrá tan solo uno por ente federal. Puede acceder a todas las aplicaciones y controlar todos los accesos dentro de su órgano. Puede registrar usuarios registradores y usuarios comunes.

Usuario registrador: puede acceder a aplicaciones y también registrar usuarios comunes

Usuario común: accede a las aplicaciones para las que haya sido autorizado.

## **DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PERMISOS DE ACCESO**

La autonomía de los entes federales también se preserva en lo que atañe a los accesos a las aplicaciones.

Para ello, se han descentralizado los permisos. El Estado, el Distrito Federal y el Municipio determinan individualmente sus usuarios en cada aplicación.

Como ya dijimos, cada ente federal posee un usuario maestro que es responsable por las definiciones de usuarios y por los permisos de acceso a las aplicaciones en su órgano.

Se definió que el usuario maestro inicial fuese la persona responsable del ente federal en el registro de la RFB.

Las modificaciones de usuarios (incluso del usuario maestro) y las autorizaciones de acceso son efectuadas en la aplicación disponible para ese fin en el Portal del Simples Nacional. No se trabaja con papeles ni comunicaciones por vía postal.

Este modelo es inédito. La diferencia primordial respecto de los demás modelos de integración reside en el hecho de que no es el servidor de la RFB el que registra la autorización de acceso, sino el servidor del propio ente federal de manera autónoma.

## **LIMITES DE LA INTEGRACIÓN**

Podemos decir que, vencidos los desafíos citados, no hay límites a la integración entre administraciones tributarias de gobiernos centrales y subnacionales.

Creemos que el principal límite debe ser el respeto a la autonomía. No puede existir subordinación de ningún tipo entre entes federales ni entre sus servidores. Uno no puede sentirse inferior ni superior respecto del otro.

Es preciso entender claramente que cada ente federal desempeña un papel autónomo y fundamental, determinado por la Constitución Federal. No hay jerarquías entre las competencias, pero sí distribución constitucional de competencias.

El modelo jurídico y operativo creado para el Simples Nacional permite compartir la totalidad de los datos y las atribuciones a nivel tributario en lo atinente a las micro y pequeñas empresas que optan por el régimen.



En este sentido, cuando uno actúa dentro del régimen lo hace por todos al mismo tiempo. Cuando un ente efectúa una cobranza de los importes adeudados está beneficiando a todos, pues el pago de los impuestos es unificado. Lo mismo sucede con la fiscalización: el procedimiento fiscal no se limita a su impuesto, sino que abarca todos los impuestos que componen el Simples Nacional.

Todos tienen una visión única y global del contribuyente. Tienen acceso a la misma información – es posible seguir todo lo que hacen los contribuyentes y los otros entes.

El modelo permite la búsqueda de las normas legislativas y procesales, como por ejemplo lo dispuesto en materia de denuncias de incumplimiento, criterios de omisión de ingresos, el proceso administrativo fiscal, los procedimientos fiscales y del fuero contencioso, etc.

Finalmente, existe un acercamiento e intercambio de experiencias intenso entre los servidores de todas las administraciones tributarias, tanto en los grupos técnicos como en la Secretaría Ejecutiva, en el Comité de Gestión, en los eventos de capacitación que se desarrollan en todo el país, y en seminarios nacionales y regionales.

## **DESAFÍOS ACTUALES**

El Simples Nacional aún tiene grandes desafíos por vencer. Creemos que uno de los principales es la reorganización de las obligaciones tributarias accesorias.

Ya se avanzó mucho a partir de la institución legal de la declaración anual simplificada y del pago unificado de los impuestos en un solo documento.

No obstante, aún resta mucho por hacer. Una de las acciones se refiere a la democratización de la Factura Fiscal Electrónica, pero con las adaptaciones necesarias para que se permita su utilización por parte de las micro y pequeñas empresas que optan por el Simples Nacional.

Otro foco de actuación es la adaptación de la Información Fiscal Digital – EFD - para las empresas optantes. El actual modelo de EFD no es adecuado a las particularidades de los micros y pequeñas empresas.

Estas acciones están siendo desarrolladas por los órganos que componen el Comité de Gestión del Simples Nacional conjuntamente con los técnicos y dirigentes del ENCAT – Encuentro Nacional de Coordinadores y Administradores Tributarios de los Estados.

## **POTENCIALIDADES DEL MODELO DE INTEGRACIÓN**

Vemos como posible la extensión del modelo de integración del Simples Nacional a otros impuestos y demás asuntos federales, siempre que se cuente con un marco jurídico adecuado.

Con las mismas premisas, la Ley Complementaria nº 128 de 2008 modificó la Ley Complementaria nº 123, otorgando poder regulador al Comité para la Gestión de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y de la Legalización de Empresas y Negocios (CGSIM), vinculado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Podríamos denominarlo simplemente “Comité de Gestión del Registro Nacional de Empresas”.

Aún en el inicio de sus actividades, dicho Comité tiene como objetivo cambiar la realidad en nuestro país en lo que se refiere al registro, licencias para operación, modificaciones y bajas de empresas, reduciendo la burocracia y el tiempo necesario para la efectivización de los respectivos procedimientos.

Ya existe una propuesta legislativa de creación de comités federales para las áreas de compras gubernamentales y de innovación tecnológica.

En lo que atañe específicamente al área tributaria, el modelo del Simples Nacional podría ser utilizado de forma plena o parcial.

En la modalidad de integración plena, la experiencia podría servir como aporte a la creación del Impuesto sobre el Valor Agregado Nacional – IVA NACIONAL, unificando los actuales impuestos incidentes sobre la producción y el consumo.

De una forma u otra, se trata de un tema complejo, polémico y sensible, que deberá discutirse en el ámbito de la próxima reforma tributaria.

En el modelo de integración parcial, creemos que en Brasil se hace necesaria una modificación legislativa que flexibilice, en el ámbito de las administraciones tributarias, el intercambio de datos de registros, operaciones e información socioeconómica entre el gobierno central y los entes subnacionales.

No tiene sentido la vigencia de la figura de secreto fiscal entre las administraciones tributarias, lo que exige la existencia de convenios para que puedan intercambiarse los datos. Entendemos que el secreto fiscal debe ser responsabilidad de la administración que recibe los datos, la que deberá utilizarlos frente a una necesidad del poder público estrictamente.

Por lo tanto, favorecemos la modificación del Código Tributario Nacional de forma de posibilitar el libre intercambio de datos e información entre las administraciones tributarias de los tres niveles de gobierno.

## 14. CONCLUSIÓN

Como ya enfatizamos antes, la integración entre el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales es posible y positiva.

El SIMPLES NACIONAL es el gran ejemplo de integración federal en Brasil.

Con poco más de tres años de existencia, podemos registrar grandes desafíos y conquistas, destacándose la creación del marco jurídico que fundamenta el régimen, el mecanismo de gestión compartida, el respeto a la autonomía de los entes federales y la utilización intensiva de tecnología de la información con plataforma democrática y al alcance de todos a través de Internet.

En el Simple Nacional se adoptó por ley el modelo de integración efectiva, con libre acceso a las aplicaciones, datos e información por parte de los entes federales, no habiendo necesidad de suscribir convenios. La seguridad se preserva por medio de la certificación digital, y el control de acceso a las aplicaciones es descentralizado para su gerenciamiento directo por los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Los resultados han sido excelentes – para las empresas y para las administraciones tributarias.

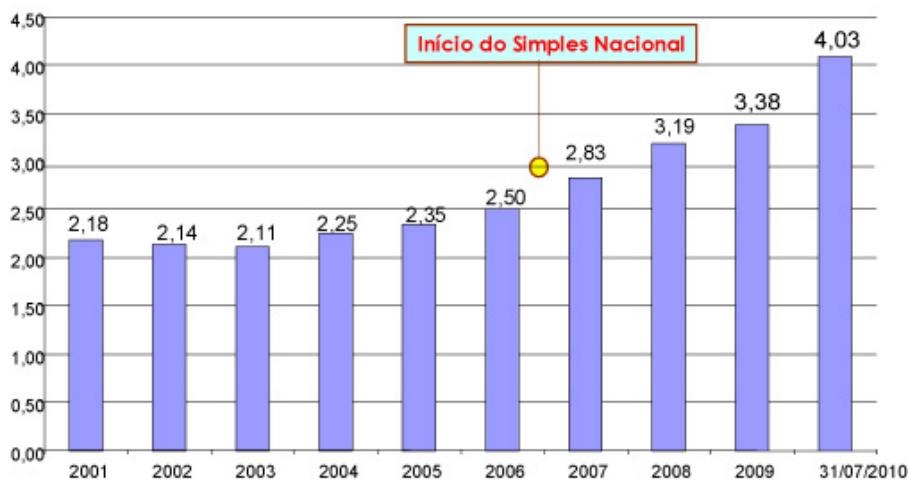
Es posible avanzar en la integración. El modelo puede servir como aporte a la administración compartida de otros impuestos, total o parcialmente, y también para otras cuestiones federales.

Los sistemas de información desempeñan un papel fundamental en todo proceso de integración en su calidad de elemento sumamente facilitador. Superadas las barreras jurídicas, la tecnología permite el desarrollo de soluciones abiertas que otorgan acceso a las mismas funcionalidades de parte de todos los interesados de manera simultánea, con celeridad y seguridad.

## ESTADÍSTICAS

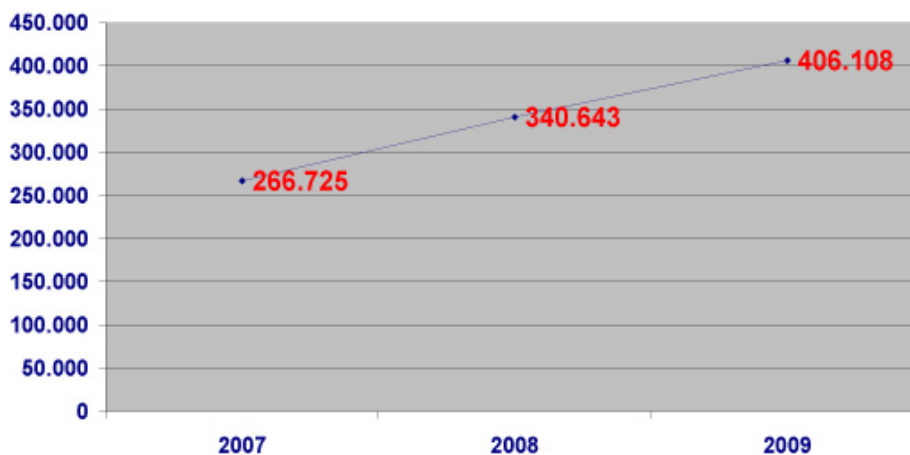
### ESTADÍSTICAS

Quantidade de Empresas Optantes (em milhões)



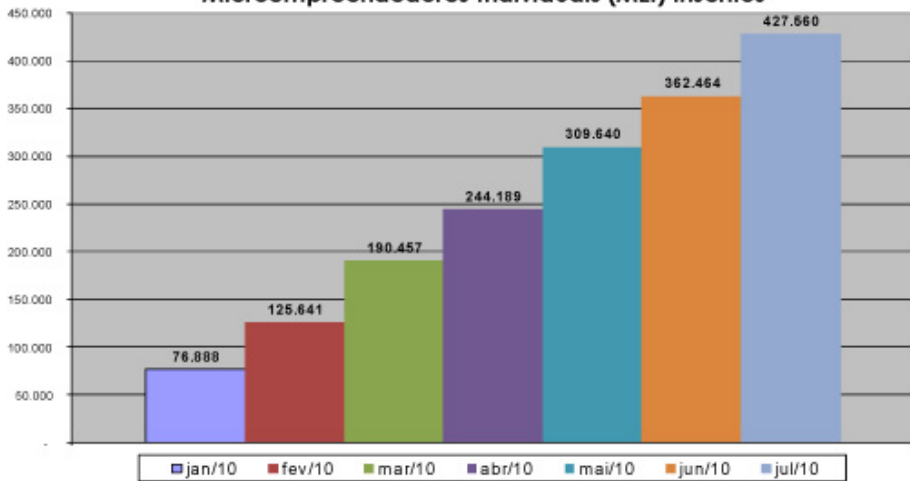
### ESTADÍSTICAS

REDUÇÃO DA INFORMALIDADE  
PEDIDOS DE OPÇÃO - EMPRESAS EM INÍCIO DE ATIVIDADE



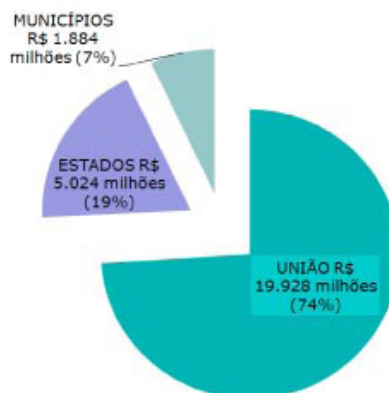
## ESTATÍSTICAS

### REDUÇÃO DA INFORMALIDADE – Quantidade acumulada de Microempreendedores Individuais (MEI) inscritos



## ESTATÍSTICAS

### ARRECAÇÃO DO SIMPLES NACIONAL – 2009 – R\$ 26.836 milhões (USD 15.334 milhões)



A arrecadação da União no Simples Nacional representa 4% das Receitas Administradas pela RFB

## LA TESORERÍA EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CUBANA

**Reinaldo Alemán**

Vicejefe

Oficina Nacional de Administración Tributaria  
(Cuba)

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Generalidades del sistema de administración financiera del estado cubano.- 3 Breve panorámica del sistema tributario y la Administración Tributaria en Cuba.- 4. El sistema de tesorería en Cuba.- 5 El traspaso de funciones de tesorería a la Administración Tributaria cubana.- 6. Impactos de la asimilación de funciones de tesorería en la Administración Tributaria cubana.- 7. Consideraciones finales.*

### 1. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Tributarias juegan un papel clave dentro de las Administraciones Públicas de los Estados modernos y en la consecución de los objetivos de las políticas fiscales, pues se encargan de asegurar el grueso de los recursos financieros del Estado para respaldar los programas de gasto público y, por lo tanto, satisfacer importantes necesidades sociales.

La existencia de Administraciones Tributarias fuertes y eficaces es un elemento que refuerza la consolidación institucional y gobernabilidad de los Estados y constituye una herramienta efectiva de lucha contra la desigualdad social.

No es raro, entonces, que este tipo de institución represente una de las organizaciones mejor estructuradas y eficaces dentro del sector público de muchos países, inclusive se configura como tendencia que en la medida de su consolidación e informatización se le vayan asignando funciones extrafiscales, distintas a las que estrictamente se derivan del control de las obligaciones tributarias, como el control de cambio, la entrega de subsidios, entre otras.

La Administración Tributaria cubana no es una excepción, pues desde mayo de 2006, apenas 11 años después de su creación, se le asignaron funciones inherentes al Sistema de Tesorería, por la necesidad de que este funcionara bajo el principio de verticalidad, en una Organización de competencia nacional ya existente y subordinada al Ministerio de Finanzas y Precios, Organismo de la Administración Central del Estado rector en esta materia.

En aras de reducir las brechas en el control de un importante sector de contribuyentes; contar, de primera mano, con información de trascendencia fiscal para las comprobaciones a realizar; y economizar recursos humanos, materiales y financieros, la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) asumió las nuevas funciones asignadas con la concepción estratégica de llevar adelante la integración de procesos tributarios y de tesorería, concentrando los principales esfuerzos en los procedimientos relacionados con la asistencia activa a los clientes, el control registral, el control de la recaudación, el control extensivo e intensivo de obligaciones fiscales, la cobranza, y las devoluciones de ingresos.

## **2. GENERALIDADES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO CUBANO**

En la década del 90 nuestro país tuvo que poner en marcha un proceso de transformaciones económicas que incluyó el ordenamiento de las finanzas públicas, destacándose en este sentido la promulgación de la Ley No. 73, “Del Sistema Tributario, el 4 de agosto de 1994, como una de las medidas encaminadas a revertir el desequilibrio financiero por el que atravesaba la economía, y posteriormente se dicta el Decreto – Ley No. 192, de 8 de abril de 1999, “De la Administración Financiera del Estado”, cuyo objetivo esencial fue el ordenamiento de los procesos de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos acorde y en función del desarrollo económico y social, y fue oportuna su emisión a partir de la necesidad de ajustar las regulaciones de la administración financiera del Estado a las transformaciones que en el orden económico – financiero se venían produciendo en el país.

En el mencionado Decreto – Ley No. 192 se conceptualiza al Sistema de Administración Financiera del Estado cubano como el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del Estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad.

Sobre la base de lo anterior el Sistema de Administración Financiera del Estado en Cuba persigue dos objetivos esenciales, que se consagran en la mencionada norma y que son los siguientes:

1. Establecer los principios para planificar, organizar, administrar, ejecutar y controlar la obtención y el uso eficaz y eficiente de los recursos financieros públicos para el cumplimiento de las políticas, los programas y la prestación de los servicios del Estado, es decir de las entidades del sector público.
2. Desarrollar los sistemas que permitan disponer de la información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público, que posibilite la dirección, evaluación y control de la gestión de los órganos, organismos, direcciones administrativas, empresas públicas, unidades presupuestadas, uniones y demás entidades donde tenga intereses el Estado.

La Administración Financiera está compuesta por cinco sistemas, los cuales tienen una estrecha relación de interdependencia e integración. Ellos son: Sistema Tributario, Sistema Presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería, y Sistema de Contabilidad Gubernamental.

### **3. BREVE PANORÁMICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CUBA**

La Ley No. 73, “Del Sistema Tributario” estableció una estructura tributaria conformada por once impuestos (sobre Utilidades, sobre los Ingresos Personales, sobre las Ventas, sobre los Servicios Públicos, Especial a Productos, sobre la Propiedad, sobre el Transporte Terrestre, sobre las Transmisiones de Bienes y Herencias, sobre Documentos, sobre la Utilización de la Fuerza de Trabajo, y sobre la Utilización de los Recursos Naturales y para la Protección del Medio Ambiente), una contribución (a la Seguridad Social) y tres tasas (por Peaje, por Servicios Aeroportuarios, y por la Radicación de Anuncios y Propaganda Comercial)

Por su parte, el Decreto – Ley No. 169, de 10 de enero de 1997, establece las normas generales y los procedimientos administrativos del sistema tributario, y tiene como fundamentos: dotar a la Administración Tributaria de las normas generales y los procedimientos para aplicar la Ley No. 73, dar carácter general a los procedimientos tributarios, eliminar la dispersión legislativa sobre esta materia, y modernizar los procedimientos tributarios y armonizarlos con la legislación tributaria internacional.

La máxima autoridad tributaria es el Ministro de Finanzas y Precios, a cuyo Ministerio se encuentra adscripta la ONAT.

La competencia de la Administración Tributaria abarca la gestión, control, determinación, recaudación, y fiscalización de los tributos que por ley se establecen, y se extiende a la aplicación de los recargos y sanciones que en su caso correspondan. Los tributos se pagan en las oficinas bancarias y las formas principales de tributación son las autodeterminaciones y la retención.



Los principios rectores del modelo de organización escogido para la Administración Tributaria cubana son: el estímulo al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y la creación de una capacidad de riesgo adecuada.

El sistema para evitar el incumplimiento está integrado por: los recargos, las sanciones tributarias, y el cobro forzoso de la deuda tributaria.

El sujeto pasivo de las obligaciones tributarias tiene derecho a apelar los actos de la Administración, tanto en la vía administrativa (a través de Recurso de Reforma y Recurso de Alzada) como en la vía judicial (mediante Demanda ante la Sala de lo Civil, Administrativo y Laboral del Tribunal correspondiente) una vez agotada esta.

El Acuerdo No. 2819, de 25 de noviembre de 1994, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, aprobó la creación de la ONAT, cuyos objetivos, funciones y atribuciones fueron aprobadas por el Acuerdo No. 2915, de 30 de mayo de 1995, del propio Comité.

La estructura de la ONAT parte del principio general de una sola administración tributaria en el territorio nacional dividida en tres niveles.

La Oficina Central, primer nivel, es el máximo órgano ejecutivo y de dirección, coordinación y control dentro del sistema de administración tributaria, es además quien centraliza la información estadística y diseña las metodologías y los procedimientos.

El segundo nivel, con funciones de dirección, control y ejecutivas, son las Oficinas Provinciales, que existen en cada una de las provincias del país. Este nivel intermedio tiene la responsabilidad de dirigir, asesorar y supervisar el trabajo de las oficinas municipales de la provincia.

El tercer nivel, con funciones totalmente ejecutivas, son las Oficinas Municipales ubicadas en los municipios según la división política-administrativa del país, y con una dimensión atendiendo al número de contribuyentes, índice de recaudación y extensión territorial.

Las funciones principales de la ONAT consisten en: velar por la aplicación estricta de la legislación tributaria; favorecer las condiciones para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias; gestionar el Registro de Contribuyentes y las cuentas control de estos; efectuar la determinación administrativa de la deuda tributaria cuando corresponda y actuar conforme a derecho; fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, entendiéndose como tal la realización de acciones de inspección, investigación y auditoría fiscal; ejercitar la vía de apremio administrativa para el cobro forzoso de la deuda tributaria,

conforme a lo establecido legalmente; imponer los recargos y sanciones que procedan por el incumplimiento de las obligaciones tributarias; y resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos.

#### **4. EL SISTEMA DE TESORERÍA EN CUBA**

El Decreto – Ley No. 192, conceptualiza el Sistema de Tesorería como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los recursos financieros y en los pagos que configuran el flujo de fondos monetarios del sector público, en sus operaciones entre sí y con entidades de otros sectores de la economía, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

Este Sistema de Tesorería debe garantizar el cumplimiento de los objetivos siguientes:

- Elaborar el presupuesto de caja que contenga tanto la recaudación de los recursos financieros del Estado, como su distribución para el pago de las obligaciones, en concordancia con las autorizaciones contenidas en el presupuesto.
- Controlar los flujos de fondos de acuerdo con las obligaciones de pago y las disponibilidades de recursos existentes y bajo el principio de la unidad de caja.
- Emitir letras del tesoro para cubrir desbalances estacionales de caja.
- Custodiar los títulos-valores de propiedad del Estado o de terceros que se establezca legalmente que se depositen a su cargo.
- Participar en la formulación de las cuestiones monetarias de la política financiera para el sector público de la nación.
- Administrar, en coordinación con el Banco Central de Cuba, la liquidez del sector público en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre el mantenimiento y utilización de saldos de caja.
- Mantener, por parte del Estado, en las entidades del Sistema Bancario Nacional, cuentas para el funcionamiento del Sistema de Tesorería y recibir de éste las informaciones que se requieran.

Las instituciones encargadas de ejecutar y participar en la materialización de estos objetivos están dirigidas y rectoradas por el Ministerio de Finanzas y Precios, encabezadas por la Dirección General de Tesorería de este Ministerio, que es la responsable de proponer y velar por el cumplimiento de las políticas establecidas, emitir la normatividad y procedimientos de su nivel de competencia y garantizar la supervisión del proceso de forma integral.

Un importante momento en el desarrollo del Sistema de Tesorería en Cuba lo constituyó la aprobación de la Cuenta Única de Tesorería por la Resolución No. 66, de 1ro de marzo de 2004, de la Ministra de Finanzas y Precios.

Este mecanismo consiste en la centralización en una o varias cuentas, según los niveles presupuestarios establecidos en el país (Central, Provincial y Municipal), de la totalidad de los recursos del Presupuesto del Estado y, a partir de las disponibilidades existente, revisa y autoriza la realización de los pagos del sector público con el propósito de hacer más eficiente la gestión financiera. Con este sistema se puede ejercer un control estatal previo, procurando que los pagos autorizados respondan a los niveles y conceptos de gastos autorizados, con el objetivo primario de lograr eficacia y eficiencia en el uso del Presupuesto.

La Cuenta Única de Tesorería en nuestro país tiene como principales objetivos los siguientes:

- ✓ Fortalecer el control interno sobre el uso de los recursos presupuestarios. Como mecanismo previo de revisión, al servir como un filtro que detecte los gastos superfluos, violatorios o indebidos que realizan las entidades presupuestadas, posibilitando ahorros en el gasto público.
- ✓ Eliminar la inmovilidad de recursos financieros ociosos en las entidades presupuestadas, al ser centralizados en una Cuenta Única.
- ✓ Incrementar la disciplina financiera en la actividad presupuestada, estableciendo cuotas de pagos como límite de egresos presupuestarios en cada entidad.
- ✓ Evitar la insuficiencia de recursos financieros en el financiamiento de las necesidades de las unidades presupuestadas, al centralizar la administración de los recursos.
- ✓ Reducir los ciclos de los pagos a los proveedores de las entidades presupuestadas, contribuyendo a la reducción de las cuentas por pagar y consecuentemente de la cadena de impagos.
- ✓ Contar con información precisa y oportuna de la ejecución de caja del Presupuesto.
- ✓ Contribuir en el cumplimiento de la disciplina de la política de precios.
- ✓ Fijar la responsabilidad en los máximos dirigentes administrativos de las entidades presupuestadas en el uso de los recursos financieros, por medio de las solicitudes oficiales para la autorización de los pagos.

Como usuarios principales de los servicios de tesorería dentro del mecanismo de Cuenta Única, se destacan esencialmente las unidades presupuestadas en los tres niveles presupuestarios y todas aquellas entidades relacionadas con créditos, subsidios y transferencias presupuestarias.

La puesta en práctica del mecanismo o sistema de Cuenta Única de Tesorería no implica que las unidades presupuestadas integradas al mismo pierdan la alta responsabilidad que tienen de velar y responder por el presupuesto que le ha sido aprobado, toda vez que la administración del presupuesto sigue siendo función de las unidades presupuestadas, manteniendo a su cargo importantes

funciones, tales como el proceso de contratación económica para la adquisición de bienes y servicios que requieren para la realización de su objeto social; el registro de los hechos económicos de la entidad, según lo establecido; velar por el destino y uso racional de los recursos materiales y humanos a su cargo; y evaluar sistemáticamente la marcha en la ejecución de sus presupuestos, rindiendo las informaciones correspondientes y proponer a la instancia superior las modificaciones que se requieran, conforme a lo establecido en las directivas y normas presupuestarias.

Este esquema de operación, con las aprobaciones gubernamentales correspondientes, comenzó en febrero de 2004 de forma experimental incorporando a las unidades presupuestadas de subordinación municipal en los municipios Nueva Paz, Los Arabos y Bolivia, pertenecientes a las provincias La Habana, Matanzas y Ciego de Ávila, respectivamente.

En mayo de 2004 comenzó la extensión de esta experiencia al resto de los municipios del país según cronograma de implantación a concluir en junio de 2005, iniciándose su implementación a través de las Direcciones Municipales de Finanzas y Precios, subordinadas a los Consejos de la Administración de los Órganos Locales del Poder Popular.

## **5. EL TRASPASO DE FUNCIONES DE TESORERÍA A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CUBANA**

En febrero de 2005, apenas nueve meses después de comenzada la extensión de este proceso al resto del territorio nacional, se inició en la provincia Ciego de Ávila la incorporación de las unidades presupuestadas de subordinación provincial y nacional, bajo la responsabilidad de la ONAT.

El 30 de septiembre de 2005 se dicta el Acuerdo No. 5539 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en que se aprobó consolidar la experiencia de la provincia Ciego de Ávila e iniciarla en la provincia Matanzas, y mediante el Acuerdo No. 5621, de 3 de marzo de 2006, de dicho órgano de gobierno se incorporó al Municipio Especial Isla de la Juventud y a las provincias Cienfuegos y Granma.

Finalmente por Acuerdo No. 5675, de 8 de mayo de 2006, del propio Comité, se determinó el traspaso a la ONAT de determinadas funciones inherentes al Sistema de Tesorería, en lo concerniente al Presupuesto Central, Presupuesto Provincial y Presupuesto Municipal, incorporando el resto de las entidades presupuestadas a la Cuenta Única de Tesorería.

A partir de ese momento la operatoria relacionada con este mecanismo es realizada por las áreas de Tesorería de las Oficinas Municipales y Provinciales de la ONAT, dirigidas por la Dirección de Tesorería de su Oficina Central, para lo cual fue necesario previamente modificar el organigrama de la Organización e incrementar su plantilla.

La atribución de las funciones de tesorería a la ONAT estuvo motivada esencialmente por la necesidad de que el mecanismo de Cuenta Única de Tesorería funcionara bajo el principio de verticalidad, respondiendo directamente en el cumplimiento de sus funciones al Ministerio de Finanzas y Precios, como organismo rector en esta materia.

Al mismo tiempo, era necesario lograr la integración de los procesos de captación de los recursos financieros públicos con los de asignación de los mismos, de manera de contar con información y evaluación oportuna de las disponibilidades de caja, así como conseguir eficiencia, efectividad, optimización y racionalidad en el uso de recursos.

Asimismo se requería que las áreas de Tesorería funcionaran eficazmente como mecanismo de contrapartida en la ejecución del gasto en el sector presupuestado, en específico de los gastos en los presupuestos locales, y al unísono se integraran como una herramienta más de trabajo en su evaluación para contribuir al proceso adecuado de toma de decisiones tanto en los ajustes presupuestarios como en la solución a los desbalances de caja.

La decisión de otorgarle verticalidad al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería, subordinada al Ministerio de Finanzas y Precios, es medular para alcanzar los objetivos propuestos en tanto la subordinación directa permite que la Tesorería pueda ser metodológica y operativamente asesorada y controlada, propicia una especialización técnica en la materia, y se logra el nivel de contrapartida necesario en todo mecanismo de control por la independencia e imparcialidad en la toma de decisiones que permiten el cumplimiento de la normativa establecida.

Crear una tercera entidad para el ejercicio de las funciones de tesorería con Cuenta Única, subordinada directamente al Ministerio de Finanzas y Precios, implicaba un costo financiero muy alto al país, que financieramente no estaba en condiciones de poder asumirse en ese momento y, al mismo tiempo, se dilataría en el tiempo la generalización y consolidación de este sistema.

Con la transferencia de las funciones de tesorería a la ONAT, sin perjuicio del nivel de inversiones que se requería ineludiblemente para la generalización del mecanismo de Cuenta Única a todo lo largo y ancho del país, se logra optimizar la utilización de los recursos materiales y humanos al ubicarse en una entidad que cuenta con una infraestructura en los 169 municipios y con experiencia en la puesta en práctica de sistemas de gestión y organización.

Los aspectos esenciales del traspaso de estas nuevas funciones a la ONAT fueron regulados por la Resolución No. 146, de 31 de mayo de 2006, de la Ministra de Finanzas y Precios, siendo derogada por la Resolución No. 83, de 11 de abril de 2008, la que se encuentra actualmente vigente. Este proceso de transferencia de funciones se realizó de forma gradual.

Las funciones de tesorería transferidas a la ONAT son las siguientes:

- Elaboración, actualización y control de la ejecución del Programa Anual de Caja en los tres niveles presupuestarios.
- Administración y control de los flujos de fondos y la situación de la Caja de acuerdo con las obligaciones de pago y otros compromisos presupuestarios y las disponibilidades de recursos financieros existentes.
- Administración de las cuentas bancarias correspondientes al Sistema de Tesorería.
- Revisión de las solicitudes que se reciban con el objetivo de que se realice un pago o una salida de recursos financieros por parte de una cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, mediante análisis riguroso de las mismas, comprobando que la solicitud en cuestión cumpla con todas las regulaciones establecidas en los Procedimientos Normativos de la Tesorería emitidos al respecto o en cualquier otro documento legal dictado por autoridad competente, por los conceptos siguientes:
  - a) Pagos de obligaciones presupuestarias, contabilizadas como tal por las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, atendiendo a las solicitudes que dichas entidades realicen.
  - b) Asignaciones de recursos financieros y subsidios a empresas públicas y otras entidades pertenecientes o no al sector público en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y en respuesta a las solicitudes que al respecto realice la Dirección de Finanzas y Precios del Órgano Local del Poder Popular que corresponda, que es la entidad que las aprueba por función propia o delegada por este organismo.
  - c) Transferencias de recursos financieros por ajustes de ingresos recaudados que erróneamente fueron transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel (reparos), en respuesta a las solicitudes que realice el área de Recaudación de la misma Oficina Municipal de la ONAT.
  - d) Devoluciones a personas naturales y/o jurídicas de ingresos indebidos o en exceso de lo debido transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, en respuesta a las solicitudes que al respecto se realice por las instancias correspondientes, según lo establecido.
  - e) Constitución, ampliación y reintegros del Fondo Fijo para Pagos Menores y de los Fondos Rotatorios autorizados por un Procedimiento Normativo de Tesorería, constituidos en las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, en respuesta a las solicitudes que ellas efectúen.
- Realización del registro y la información de las operaciones realizadas en las áreas de Tesorería, la conciliación bancaria de las cuentas de tesorería y las operaciones asociadas al control interno y la contabilidad.

En adición a estas funciones, es necesario destacar las funciones específicas que se realizan en el área de Tesorería municipal que atiende las unidades presupuestadas de subordinación municipal, provincial y nacional enclavadas en su territorio, constituyendo el nivel primario y clave de la operatoria de este mecanismo, siendo las fundamentales las siguientes:

- Emitir el instrumento de pago o la transferencia de recursos financieros que corresponda por los conceptos de salidas que se autorizan para cada Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, una vez efectuada la revisión correspondiente, garantizando su procedencia y legitimidad.
- Ejercer el control sobre el comportamiento de las entradas a la Caja de las cuentas del Sistema de Tesorería que funcionan a su nivel, informando a quienes corresponda de los incumplimientos que ocurran con relación a lo contemplado en la Programación del Flujo de Caja de dichas cuentas, a fin de buscarles solución.
- Garantizar el equilibrio y liquidez de la caja en cada Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, no pudiendo emitir ningún instrumento de pago que no haya sido contemplado en la Programación del Flujo de Caja de dichas cuentas, mediante una Cuota de Disponibilidad autorizada previamente, y/o no se posean los recursos financieros necesarios para satisfacerlos.
- Velar por que no se sobrepase la Cuota de Disponibilidad autorizada en la Programación del Flujo de Caja de las cuentas del Sistema de Tesorería que funcionan a su nivel, para cada entidad presupuestada y solicitante de salidas de recursos financieros, por las notificaciones presupuestarias establecidas para cada caso.
- Garantizar que los conceptos de débitos automáticos que hayan sido autorizados por un Procedimiento Normativo de Tesorería a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, tengan habilitadas sus respectivas Cuotas de Disponibilidad en la Programación del Flujo de Caja de dichas cuentas, a fin de que cuenten con el importe requerido para satisfacerlos.
- Otorgar fondos rotatorios autorizados por un Procedimiento Normativo de Tesorería, a las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, ejerciendo el control sobre los mismos y realizando los reintegros que correspondan.
- Controlar los pagos anticipados que se realicen por una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, garantizando su liquidación oportuna y correcta, atendiendo a lo establecido al respecto.

- Mantener completo y actualizado el expediente que para cada solicitante de recursos financieros a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, se dispone en la normativa vigente o en un Procedimiento Normativo de Tesorería.
- Emitir información periódica a las entidades presupuestadas incorporadas a una Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel y a otros solicitantes de salidas de recursos financieros de dichas cuentas, sobre el estado de su Cuota de Disponibilidad, atendiendo a la forma y momento establecidos.
- Emitir la información a su nivel administrativo superior y a quienes más se disponga, sobre la situación y resultado de cada Cuenta del Sistema de Tesorería que funciona a su nivel, en la forma y momento establecidos.
- Emitir la información sobre las solicitudes rechazadas por violaciones de lo establecido u otras causas y enviarla a su nivel administrativo superior y a quienes más corresponda, en la forma y momento establecidos, independientemente de las acciones legales a que dé lugar la violación detectada.
- Realizar análisis conjunto con la sucursal bancaria donde operen las cuentas del Sistema de Tesorería que funcionan a su nivel, al menos una vez al mes, sobre las dificultades confrontadas en el trabajo de tesorería.

## **6. IMPACTOS DE LA ASIMILACIÓN DE FUNCIONES DE TESORERÍA EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CUBANA**

La transferencia de estas funciones elevó sustancialmente la responsabilidad y compromiso de la ONAT, pues además de garantizar el control de la aplicación de la normativa fiscal, asume la responsabilidad en el manejo de los fondos del Estado de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias emitidas y el control del gasto público, en cuanto a la consistencia y racionalidad de los pagos.

En los más de cuatro años que lleva la ONAT ejerciendo las funciones de tesorería que le han sido asignadas, se ha producido un impacto importante en esta Organización, evidenciado principalmente en:

- El diseño de una estrategia en la preparación y capacitación de sus directivos y especialistas principales, y diversificar y perfeccionar el proceso de captación de personal y los indicadores que miden su desempeño.

El objetivo fundamental de esta estrategia fue lograr la estabilidad del personal que labora en las áreas de Tesorería y mantener su constante capacitación, pues en una primera etapa la fluctuación del personal fue



alta y su preparación insuficiente, lo que requirió de un proceso continuo y cíclico de capacitación a través del autoestudio, el entrenamiento en el puesto de trabajo, y la capacitación tanto presencial como a distancia, además de la realización de encuentros y talleres nacionales y regionales de tesorería como parte del proceso de retroalimentación y captación de experiencias necesarias en esta actividad.

- El establecimiento de sistemas de trabajo que permitan la necesaria agilidad y atención a los trámites solicitados y garantizando el control de los pagos en la actividad presupuestada.

El principal objetivo de estos sistemas de trabajo fue perfeccionar la prestación del servicio a los clientes de las Tesorerías.

En este sentido ha sido en extremo difícil lograr en la totalidad de las Tesorerías municipales el registro diario automatizado de las operaciones contables y su cuadro diario expresado mediante la conciliación bancaria, lo cual es imprescindible para la emisión, en el término establecido, de los instrumentos de pago, así como la entrega diaria del Estado de la Cuota de Disponibilidad a las entidades incorporadas a la Cuenta Única de Tesorería.

Las razones fundamentales han sido los problemas operacionales y, en un principio, el déficit de personal y la falta de entendimiento de la necesidad diaria de contar con el Estado de la Cuota de Disponibilidad, tanto de su entrega por parte de las Tesorerías como de su recepción por parte de las propias entidades presupuestadas para conocer la disponibilidad con que cuentan y poder tomar las decisiones acertadas en la administración y gestión de los recursos que le han sido asignados.

La atención al cliente y la calidad de los procesos conciliatorios Tesorería – entidades presupuestadas requirió de su mejoramiento continuo. En este aspecto se aprovechó la experiencia de las áreas de Servicios Fiscales en su atención a los contribuyentes.

Así se emitieron indicaciones para el ordenamiento de los horarios de atención, los principales aspectos de conocimiento que sobre las entidades presupuestarias, su función social y operatoria debía dominar la Tesorería en las que estaban insertadas y, en específico, aquellas de mayor volumen de operaciones, o que realizan actividades sociales de alto interés para el país como son los sectores de la educación y la salud.

Se incrementaron sustancialmente las acciones de asistencia activa, priorizando la divulgación de los trámites necesarios y de las principales regulaciones emitidas, se estableció la celebración de seminarios

trimestrales como retroalimentación del servicio prestado, se puso a disposición de los clientes de la Tesorería otras facilidades ya existentes tales como el Servicio Telefónico de Respuesta y Orientación (SERTERO) y el paquete de mensajería electrónica compuesto por el Servicio Informativo Automático (SIA), el Servicio Especializado de Consultas (SEC), el Servicio Informativo por Suscripción (SIS) y el Servicio de Información Orientada (SIO), y se elaboró el plegable “La Tesorería y sus trámites”, muy similar a otros de índole tributario.

Se indicó mantener el chequeo diario de todos los aspectos que pudieran atentar contra la prestación de un buen servicio, incluyendo la realización de encuestas para medir la calidad del servicio, informar inmediatamente al nivel organizacional superior, con vistas a agilizar el proceso de toma de decisiones y búsqueda de soluciones, así como tramitar las quejas según lo establecido en el “Reglamento de Tramitación de Planteamientos” de la Organización, puesto en vigor por la Resolución No. 92, de 26 de mayo de 1999, del Jefe de la ONAT, modificada parcialmente por la Resolución No. 82, de 1ro de abril de 2002, de la Jefa de la ONAT.

Se utilizaron sistemas automatizados ya existentes para el procesamiento de las encuestas de calidad del servicio (SAEnCal) y los planteamientos (Asistencia 2000).

Se le suministró a los clientes de la Tesorería dos aplicaciones informáticas muy difundidas entre los contribuyentes, orientadas a facilitar el pago voluntario de sus obligaciones fiscales: el Centinela, para la alerta previa del vencimiento de las obligaciones definidas previamente por el cliente, y el SACR-09, para la elaboración de los modelos de aportes al Presupuesto del Estado.

Se sistematizaron, además, las conciliaciones con el Sistema Bancario para resolver cualquier problema surgido con los instrumentos de pago emitidos a favor de los suministradores de bienes y servicios, así como con los débitos y créditos realizados a la Cuenta Única de Tesorería no identificados correctamente en los Estados de Cuenta.

- Los reajustes de su sistema de control interno, con niveles de contrapartidas importantes al tener que gestionar el funcionamiento de un mecanismo con numerosos riesgos.

El objetivo fundamental de estos reajustes fue disminuir las brechas que faciliten las actitudes impropias y los hechos de corrupción, aplicando mecanismos ya existentes para los procesos tributarios.

Para ello se incrementaron sustancialmente las acciones concretas encaminadas a elevar la exigencia en la correcta realización y oportuna actualización del análisis de riesgos, el Plan de Prevención, y las pruebas y revisiones; se fortalecieron los equipos de supervisión a nivel provincial y central, tanto del área de Tesorería como del área de Control y Auditoría Interna; se desarrolló la auditoría informática remota a las bases de datos de la Tesorería; y se incrementó anualmente la cantidad de acciones de supervisión y control al área de Tesorería y a las áreas tributarias especialmente vinculadas a ella.

- La adaptación acelerada del sistema automatizado que soporta la Tesorería y su constante perfeccionamiento, en la búsqueda de aplicaciones que permitan mejor gestión y control.

En la automatización de la Tesorería se aplicaron los conocimientos acumulados por el área de Tecnologías Informáticas en materia de administración de redes de área local (LAN) y de área amplia (WAN), y de gestión de bases de datos a través de aplicaciones cliente – servidor basados en Oracle, aunque en el caso de la Tesorería fue necesario lidiar con SQL – Server,

Asimismo se potenció el uso de la existente plataforma de comunicaciones de la Organización sobre tecnología Frame Relay.

- La integración de sus procesos de trabajo: gestión fiscal y gestión de tesorería, priorizando el control registral, el control de la recaudación, el control extensivo e intensivo de obligaciones fiscales, la cobranza, y las devoluciones de ingresos.

La concepción general de la integración es que todos los clientes de la Tesorería son contribuyentes para el Fisco.

En materia de control registral se avanzó hacia la conformación del Expediente Único, tomando en consideración que las entidades presupuestadas que se incorporaron al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería tenían al inicio del proceso de traspaso dos expedientes, ubicados uno en el área de Registro de Contribuyentes como contribuyente, y otro en el área de Tesorería como cliente de la Tesorería, lo que significaba duplicidad de información, posible desigual actualización de ambos expedientes, trámites dobles para el contribuyente-cliente, entre otras dificultades.

El Expediente Único del cliente de la Administración Tributaria radica en el área de Registro de Contribuyentes y es el fruto de la implementación gradual de mecanismos conciliatorios entre las dos áreas involucradas.

En lo referente al control de la recaudación se trabajó en minimizar las transferencias de recursos financieros realizadas por el área de Tesorería motivadas por ajustes de ingresos recaudados que erróneamente fueron transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería (reparos), en respuesta a las solicitudes realizadas por el área de Recaudación, aprovechando la ventaja de que en Cuba el Banco es el único agente recaudador de la Administración Tributaria.

Ambas áreas establecieron mecanismos diarios de conciliación a partir de la información contenida en los Estados de Cuenta de las cuentas recaudadoras y de tesorería, en estrecha colaboración con la agencia bancaria concentradora, donde radican las referidas cuentas.

En cuanto al control extensivo de las obligaciones fiscales, su objetivo fundamental fue maximizar el cumplimiento tributario de las entidades presupuestadas incorporadas al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería, y minimizar las determinaciones administrativas de deudas por incumplimientos, debido a que las obligaciones fiscales están contempladas en la programación de solicitud de recursos financieros de la entidad presupuestada por el concepto de Gastos de Bienes y Servicios, mientras que las deudas fiscales originadas por incumplimientos, que incluyen también los correspondientes recargos y sanciones, no están programadas de antemano, por lo que tienen que ser satisfechas a través de la solicitud de recursos financieros de la entidad por el concepto de Gastos de Bienes y Servicios, en detrimento del verdadero objetivo de esta.

Sin embargo, en este caso el proceso de cobranza se simplifica, es decir, el cobro ejecutivo de la deuda fiscal es muy sencillo, pues el área de Tesorería cuenta con los recursos financieros necesarios para solventar la misma de forma inmediata, siempre y cuando exista disponibilidad en la programación de solicitud de recursos financieros de la entidad presupuestada por el concepto de Gastos de Bienes y Servicios.

No obstante, la filosofía de trabajo consiste en no tener que utilizar este mecanismo de determinación de deudas y cobranza, toda vez que se puede planificar el pago de los tributos y garantizar el aporte al Presupuesto del Estado en la cuantía y término oportuno.

El control intensivo de las obligaciones fiscales es otro de los procesos tributarios donde también puede aprovecharse la Tesorería. En este sentido, las estadísticas del área de Tesorería sobre los niveles de solicitudes de pago rechazadas por esta y sus causas, por suministrador y entidad presupuestada, constituyen un criterio más de selección de contribuyentes a fiscalizar para el área de Fiscalización.

Por otra parte, la información del área de Tesorería acerca de los pagos realizados a los suministradores de bienes y servicios de las entidades presupuestadas incorporadas al mecanismo de Cuenta Única de Tesorería constituyen una valiosa fuente para estimar la capacidad contributiva de estos, sobre todo en el Impuesto sobre las Ventas y en el Impuesto sobre Utilidades.

La integración de procesos también se aplicó en las devoluciones de ingresos indebidos o en exceso de lo debido transferidos a una Cuenta del Sistema de Tesorería, en respuesta a las solicitudes realizadas por las instancias correspondientes, según lo establecido.

En Cuba, las principales entidades ordenantes de este tipo de trámite son las Oficinas de Control y Cobro de Multas subordinadas a las Direcciones Municipales de Finanzas y Precios, la Aduana General de la República, los Tribunales Populares y el área de Servicios Jurídicos de la Administración Tributaria, mientras que la entidad ejecutora es el área de Tesorería de esta

Por lo tanto, las áreas de Servicios Jurídicos y Tesorería establecieron mecanismos diarios de conciliación de las devoluciones ordenadas y ejecutadas, con vistas a minimizar su tiempo de tramitación y ejecución, contribuyendo con esto a elevar la percepción en los clientes de la ONAT acerca de la prestación de un buen servicio.

## **7. CONSIDERACIONES FINALES**

En nuestro país el control en el uso racional, eficiente y eficaz del gasto presupuestario toma mayor prioridad e importancia toda vez que el Presupuesto del Estado mantiene y consolida el crecimiento sostenido que viene experimentando la economía cubana desde hace ya varios años, y el sostenimiento del nivel de actividad en el sector social.

La Cuenta Única de Tesorería cubana, como mecanismo previo de control y parte de un sistema que integra la Administración Financiera del Estado, es muy joven, y ha transitado sólo por seis años, dos de ellos en fase prácticamente experimental, y cuatro años de desarrollo, estos últimos en la Administración Tributaria, sin embargo, ya se pueden apreciar los efectos que este mecanismo ha producido en el fortalecimiento del necesario control interno y la disciplina financiera de las entidades presupuestadas.

La ONAT, una Organización también joven, que acaba de cumplir 15 años de creada, ha realizado un esfuerzo inestimable en el desarrollo de la Cuenta Única de Tesorería, demostrando así la entrega y sentido de pertenencia de sus recursos humanos, y profundizando cada vez más en la función diaria de

filtro y control previo de los pagos presupuestarios puesta a su cargo, para garantizar que los niveles de actividad en el orden social y económico puestos a disposición de las entidades encargadas de prestar los servicios sociales y de venta de bienes y servicios de nuestro pueblo se caractericen por su transparencia y legalidad.

La integración en los flujos de información entre la Tesorería y las principales áreas encargadas del control fiscal redujo las brechas en el control de un importante sector de contribuyentes, y permitió contar, de primera mano, con información de trascendencia fiscal para las comprobaciones a realizar. Un enfoque sistémico, integrado y armónico facilitó la gestión de la ONAT en aras de su eficiencia.

Las Administraciones Tributarias son organizaciones tremendamente dinámicas, a las que se les exige la rápida adaptación a los cambios y tendencias que las condiciones económico-sociales acarrearán, y la ONAT no ha sido una excepción, por eso asumió el reto de implementar las funciones del Sistema de Tesorería a ella traspasadas, con el desafío constante de economizar recursos humanos, materiales y financieros, en un ambiente de integración con su misión fundamental, la gestión fiscal, que apenas comienza.

## **LOS DESAFÍOS, TENDENCIAS Y EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE FUSIÓN**

**Victor van Kommer**  
Director del Centro de Estudios  
(IBFD)

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Marco teórico.- 3. Aduanas.- 4. Diferentes modelos para posicionar las operaciones de IVA .*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Este trabajo, redactado para la Conferencia Técnica de CIAT de París (octubre de 2010) formará parte integrante del Manual Internacional para las Administraciones Tributarias, una iniciativa de la Administración Holandesa de Impuestos y Aduana y la organización CIAT, publicado por IBFD. Los autores de este libro son Matthijs Alink (actualmente trabaja para la OCDE y las autoridades impositivas holandesas) y Victor van Kommer (IBFD).

La fecha prevista para publicar y presentar este libro (en sus versiones en inglés y español) es octubre de 2011 durante la Conferencia Técnica de CIAT en Portugal.

### **2. MARCO TEÓRICO**

La integración impositiva es la constitución de un proceso, sistema o recurso para aplicar a diferentes aplicaciones tributarias, en lugar de que cada aplicación tenga los suyos propios. Esta definición también incluye la constitución de enlaces con referencias cruzadas, que conectan procesos que tienen distintos objetivos pero fuentes de información idénticas.

Por ejemplo:

- Un proceso y procedimiento de apelaciones para todas las determinaciones impositivas

- Un sistema de facturación para diversos impuestos
- Una mesa de información para todos los tipos de clientes impositivos

Esta definición también incluye la constitución de enlaces con referencias cruzadas, que conectan procesos que tienen distintos objetivos pero fuentes de información idénticas. Por ejemplo, en el legajo de Impuestos Internos de un contribuyente se incluye un mensaje de que un determinado hecho puede influir también sobre la situación de dicho contribuyente frente al impuesto al valor agregado. En los legajos del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a la Renta se incluyen los mismos enlaces.

Muchas administraciones tributarias han incorporado en sus operaciones ciertas facilidades de integración de impuestos. Estas a menudo son el resultado de mejoras incidentales de su organización, y con poca frecuencia el resultado de una búsqueda planificada de posibilidades de integración.

### **2.1. Precondiciones para la integración**

Las precondiciones para la integración impositiva se basan en circunstancias culturales, económicas y organizativas. Existe una fuerte interrelación entre las tres. El comportamiento y los valores o cultura de una sociedad constituyen las bases de toda organización en dicha sociedad. El estado de desarrollo de una sociedad está conectado indisolublemente con la cultura.

Diferentes culturas pueden conducir a distintos modelos organizativos y estilos gerenciales. Por otro lado, distintos grados de desarrollo económico, demográfico y tecnológico en un país conducen a diferentes políticas tributarias y diferentes necesidades organizativas para la Administración Tributaria. Ambos tipos de influencia - la cultural y el grado de desarrollo - dan lugar a distintos modelos de organización tributaria y por ende distintas necesidades de integración tributaria.

Un segundo grupo de precondiciones consiste en la necesidad de introducir cambios organizativos como la integración tributaria con mucho cuidado y sistemáticamente. Hay muchos casos de intentos por mejorar las operaciones sin un enfoque sistemático que resultaron inútiles. Una herramienta importante para implementar ideas de integración tributaria puede ser el llamado Rediseño de Procesos de Negocios (Business Process Redesign o BPR). Este método surge del concepto de que los procesos operativos a menudo atraviesan las capas funcionales de una organización y, por ende, estas capas constituyen un obstáculo para las operaciones óptimas. El BPR brinda la oportunidad de detectar pasos idénticos en procesos distintos, que podrían desarrollarse y operarse una vez para todos ellos, en lugar de repetirse en cada proceso. Esto es lo que anteriormente definimos como integración.



Las ventajas del BPR son: eliminar brechas, duplicaciones y burocracias innecesarias. El rediseño pasa las etapas de identificar procesos de negocios críticos, designar encargados de procesos con responsabilidades estrictas y evaluar los procesos y la operación comercial total, lo que incluye la definición de oportunidades de integración.

La principal ventaja del BPR es la detección y eliminación de:

- Duplicaciones
- Brechas
- Burocracias

El BPR brinda la oportunidad de detectar pasos idénticos en procesos distintos, que podrían desarrollarse y operarse una vez para todos ellos, en lugar de repetirse en cada proceso.

Un proyecto de BPR comienza a partir de ciertas premisas:

- Un proceso es una serie de tareas relacionadas en forma lógica de modo de obtener un resultado pre-definido (producto)
- Un proceso puede dividirse en subprocesos relacionados de manera lógica, que consisten en actividades secuenciales que contribuyen con la misión del proceso (macro).
- Cada (sub) proceso conduce a un producto; cada producto (o servicio) nuevamente se basa en un proceso.
- Cada proceso tiene un encargado, que debe rendir cuentas por el desempeño del proceso.
- Cada proceso tiene límites bien definidos, de entrada y salida, interfases con otros procesos; cada proceso tiene procedimientos documentados, tiempos de ciclo y controles de medición/feedback.

Un proyecto de BPR típico pasa por las siguientes etapas:

1. Identifica procesos de negocios críticos y da una calificación ponderada, por ejemplo mediante la ponderación del impacto al cliente, la variabilidad y el impacto de negocios;
2. Selecciona y designa encargados de procesos con conocimiento de los procesos y facultades para tomar acción respecto de los mismos;
3. Define responsabilidades de los encargados de los procesos en términos de metas fijadas y mediciones de los resultados, describe el input del proveedor, la salida al cliente, límites, tiempos de ciclos, interfases con otros procesos, etcétera;
4. Permite que los encargados de procesos describan y analicen los procesos, preferentemente en forma de diagramas de bloques. Esto obligará al encargado del proceso a recorrer el proceso mentalmente;

5. Evalúa los procesos y todos los subprocesos y actividades y calcula el valor que agregan a los objetivos de negocios. Elimina ineficiencias, duplicaciones, burocracias y partes que no agregan valor;
6. Evalúa la serie completa de procesos, racionaliza el conjunto y define las partes que podrían integrarse;
7. Analiza las posibilidades de traer o modificar herramientas de Tecnología de la Información y las Comunicaciones;
8. Revisa la organización según los procesos rediseñados.

## **2.2. Aspectos de la integración**

La integración tributaria nunca constituye un objetivo en sí mismo. Puede ser un instrumento para alcanzar uno o más de estos objetivos:

- Efectividad: implementar los objetivos políticos en la medida óptima.
- Eficiencia: ejecutar las tareas con un resultado máximo a un costo mínimo.
- Capacidad de servicio: obtener un elevado nivel de satisfacción de los clientes incrementará su cumplimiento.

La responsabilidad por el desarrollo y la implementación de posibilidades de integración depende del nivel de estas posibilidades, que pueden encontrarse en los niveles estratégicos, tácticos u operativos. Sin embargo, el impacto de la integración bien puede superar los límites de su área de implementación. Así, es fundamental que todo esfuerzo de integración reciba atención de nivel gerencial.

En la integración tributaria existen varios aspectos o áreas a considerar:

- Legislación y regulación: unificar o vincular entre sí otras reglamentaciones tributarias y/o de otra índole, como por ejemplo leyes sociales. El incentivo para hacerlo es mayormente la política gubernamental de cubrir asuntos públicos observándolos desde fuera, específicamente desde el punto de vista del ciudadano en lugar del de la administración.
- Procesos: la integración de (sub)procesos de distintos impuestos y tasas dentro de la Administración Tributaria, pero también la integración de procesos con aquéllos de organizaciones externas tales como el Ministerio de Asuntos Sociales.
- Gestión: la manera (integrada) de organizar la ejecución de las principales tareas primarias de la Administración Tributaria.
- Sistemas: desarrollar y operar sistemas (principalmente de información y comunicaciones), tanto de hardware como de software, de modo de que funcionen para múltiples propósitos.

- Recursos: la integración de componentes de negocios facilitadores tales como oficinas, cantinas y mantenimiento puede preverse fácilmente. Es más desafiante la integración de funciones de soporte como los servicios de capacitación y desarrollo, planificación, actividades de control y finanzas y, probablemente la más importante, el gerenciamiento de los recursos humanos.

El objetivo buscado con la integración del área legislativa (por ejemplo, crear vínculos entre distintas leyes o combinar distintos tipos de impuestos en una misma norma) ha sido principalmente el de la efectividad. Sin embargo, con la creciente internacionalización de las sociedades y la cooperación entre los países, la eficiencia pasa a ser un tema cada vez más importante: la simplificación, la facilidad de implementación, la aptitud de internacionalizarse.

Existe una fuerte conexión entre la legislación y la organización tributaria. La situación convencional es que la legislación y las organizaciones tributarias se configuran según los tipos de impuestos: para cada tipo de impuesto hay una ley y unidad de organización propia. Vemos una tendencia creciente hacia la integración, también en los países de la UE: se combinan funciones y reglamentaciones tributarias en entidades multipropósito, incluso fuera del área tributaria característica, como por ejemplo al integrar la recaudación de ingresos tributarios y aportes sociales.

La responsabilidad de las decisiones de integración tributaria depende del área en la que tiene lugar la integración, que surge de un esfuerzo de rediseño de negocios dentro de una Administración Tributaria. El siguiente cuadro muestra las áreas de integración tributaria, y las responsabilidades que están en juego.

<b>Responsabilidad</b> <b>Áreas de Integración</b>	<b>Gestión estratégica/ encargados de políticas</b>	<b>Alta gerencia</b>	<b>Gestión operativa</b>
Legislación y reglamentación	x		
Gestión	x	x	
Procesos		x	x
Sistemas		x	x
Recursos			x

A veces vemos distintos nombres y definiciones para los procesos y actividades que están combinados. En general, veríamos los siguientes ejemplos:

- El proceso de control (visto primordialmente como una suerte de análisis de escritorio de documentos formales);
- El proceso de supervisión: cubre mayormente las actividades de determinación y las fiscalizaciones realizadas;
- El proceso de cumplimiento forzado: el siguiente paso cuando no existe cumplimiento voluntario. Las actividades de cumplimiento forzado son distintos tipos de medidas que colocan al deudor (que no está pagando impuestos) bajo cierta presión;
- Tratamiento de clientes: una combinación de servicios y gestión de archivos;
- Inteligencia como parte de las investigaciones.

Los principales procesos dentro de la administración tributaria son la inscripción, la determinación, la cobranza, la fiscalización y la investigación. Al integrar procesos, debemos pensar en la integración dentro del proceso, entre varios procesos y con procesos externos. Así, pueden lograrse tres objetivos básicos: efectividad (mejorar la aplicación de la ley), eficiencia (menores costos), y capacidad de servicio (mejores contactos con los clientes). Lo esencial en prácticamente todas las situaciones de integración es la creación de un Número Único de Identificación Tributaria por ciudadano u organización.

Hay una amplia variedad de posibilidades de integración. En muchos países vemos:

- Integración de datos y archivos: integrar toda la información relativa al contribuyente individual. Es esencial para esta integración (y para otras) crear un número único de identificación tributaria para cada ciudadano.
- Integraciones externas: por ejemplo la cooperación intensiva en los Países Bajos entre la Organización Tributaria y el Ministerio de Asuntos Sociales (política anti-fraude, enfoque al cliente, proceso de cobranza). En España y Portugal los procesos tributarios de inscripción y cobranza están integrados con procesos bancarios comerciales. Los contribuyentes envían sus declaraciones y pagan el impuesto a los bancos.
- Organización de front office y back office: integrar los contactos de clientes para todos los impuestos dentro de una única oficina, mientras se especializan los procesos de back office.
- Orientación por grupos objetivo: integrar información de contribuyentes según sus características, a menudo en base a análisis de riesgo del grupo (ciertos grupos presentan un mayor riesgo de fraude que otros)
- Gestión de casos integrada: Integración del manejo de todas las causas impositivas del mismo cliente.
- Centros de procesamiento masivos: integrar la digitalización y el procesamiento administrativo de datos a nivel masivo.

Procesos	Cooperación con terceros	Interés por el contribuyente	Aplicación de la ley	Ventajas del sistema
Servicios	Centro de información y servicios del sector público	Tratamiento de clientes: ventanilla única como estructura integrada		Diseño del enfoque de front y back office
Inscripción	Uso de número único			
	Sistema de archivos combinados			
Determinación	Uso del cálculo de renta también como base para otras reglas (seguridad social, subsidios, becas, etc.)		Análisis de riesgos con otros entes de aplicación de la ley	
Fiscalización	Fiscalizaciones conjuntas o al menos una buena planificación y coordinación de las visitas al contribuyente			
Cobranzas	Actividades de pago con bancos privados o valiéndose de la misma función de cobro			
Investigación			Análisis de riesgos con otros entes de investigación	

En el nivel gerencial la integración abarca la totalidad de la estrategia de negocios de la administración tributaria. Algunas tendencias fundamentales se repiten en muchos países, entre ellas:

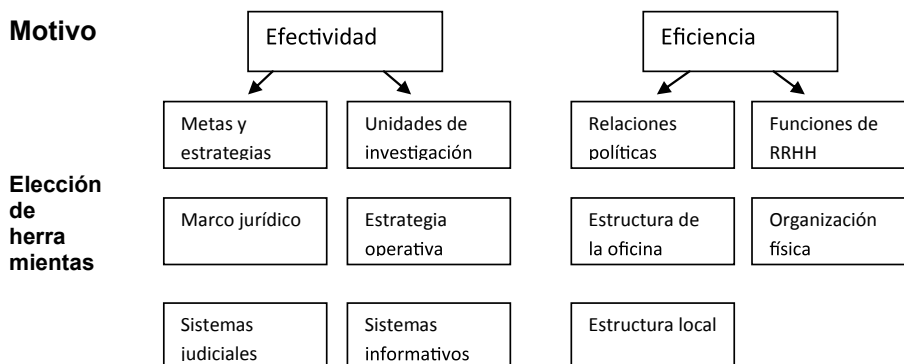
- Creciente dependencia de las operaciones de la administración tributaria de parte de los entes políticos. La administración tributaria es vista como ente autónomo, del cual incluso pueden privatizarse o tercerizarse ciertas áreas. Un ejemplo es la relación que han creado las organizaciones tributarias española y portuguesa con bancos comerciales para asumir la administración de las declaraciones y el cobro de los ingresos.
- Nuevas estrategias de gestión de las operaciones. Esto a menudo se ve influido por factores externos como la tecnología, el comportamiento social, la globalización de las empresas, la cooperación tributaria internacional. Un buen ejemplo es el cambio que tuvo lugar en los Países Bajos respecto de la gestión operativa: equipos gerenciales integrados y equipos de trabajo integrados, según habilidades y talentos personales. La administración holandesa creó un nuevo sistema de desarrollo gerencial para este enfoque.

### 3. ADUANAS

En este párrafo abordaremos la importancia de una buena cooperación entre las autoridades impositivas y aduaneras, según los siguientes puntos:

- Por qué es esencial la cooperación;
- Cómo organizar el IVA;
- Qué tipos de actividades se pueden desarrollar y ejecutar juntas.

La motivación básica a la hora de fusionar las administraciones tributarias y aduaneras es la necesidad y el deseo de incrementar la eficiencia (los recursos gastados por cada unidad de ingresos cobrados) y / o la efectividad (que se refiere a los modos en que se cobran los ingresos) en dichas áreas de la administración pública. Dependiendo de cuál sea el motivo principal, se utilizan distintas herramientas en el proceso de fusión. Este es un ejemplo ilustrativo<sup>1</sup>



Hay dos estrategias básicas de fusión según los motivos de la integración:

- Integración operativa – en el caso de los motivos externos; el foco se hace en el desempeño de la administración tributaria – resultados o efectividad;
- Integración funcional que es motivada por el deseo de incrementar la eficiencia.

En nuestra opinión, el hecho de que la función aduanera esté encomendada a un ente o departamento independiente o forme parte integrante de la administración tributaria no genera una gran diferencia. En el último caso, observamos que las operaciones aduaneras siempre se atribuyen a una división distinta en la organización y que solo se comparte el gerenciamiento.

1. Fuente: *The World Bank Group Supporting Institutional Reforms in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations*, 2003

El proceso aduanero es por naturaleza diferente del proceso de tributación. También observamos que se da la misma diferencia en la administración de las empresas de gran tamaño. Si analizamos los procesos administrativos de una multinacional, podemos detectar dos tipos distintos de organización administrativa y procedimientos relacionados:

- Administración relacionada al capital y las utilidades (impuesto a la renta de las empresas, retenciones salariales, impuesto a la renta personal de directores/propietarios, impuesto sobre el patrimonio personal, impuestos sobre dividendos, etc.);
- Administración relacionada con la logística (impuestos internos, IVA, aranceles aduaneros, impuestos medioambientales, etc.).

Esta distinción es bastante evidente y requiere distintas habilidades para administrar cada proceso. No solo se aplica a las (grandes) empresas sino también a organismos gubernamentales. Debido a la clara diferenciación de los procesos impositivos de los aduaneros, prácticamente no vemos ninguna ventaja de sinergias en la fusión de las operaciones de tributación y aduanas. Sin embargo, esta separación natural e histórica no significa que no se requiera cooperación. Al contrario, y nosotros pensamos que en muchos países la cooperación entre las autoridades tributarias y aduaneras podría mejorarse.

Abajo enumeramos una serie de argumentos que indican por qué son cruciales los ajustes mutuos y la cooperación entre las autoridades tributarias y aduaneras para el desempeño de ambas organizaciones:

- En el impuesto a la renta de las sociedades, el tema de los precios de transferencia en la relación madre-hija es importante en términos de la cantidad de tributación justa. En aduanas está el tema de la validación. Por lo tanto, se requiere mayor cooperación entre la aduana (el contribuyente como importador tiene un motivo para subdeclarar – menos aranceles aduaneros – y la administración tributaria – el mismo contribuyente tiene motivación para calcular un costo mayor por compras de la compañía hija vinculada, lo que significa una derivación de ingresos a un país con un régimen impositivo más favorable);
- En algunos países se establece un sistema bien elaborado de licencias aduaneras (basado en la confiabilidad de la administración de las compañías, se “tercerizan” partes del proceso aduanero a esta compañía para simplificar el proceso de logística y los procedimientos formales). Antes de otorgarse dicha licencia, las autoridades aduaneras analizan la organización administrativa interna de la compañía en cuestión. La llamada fiscalización inicial proporciona información sobre las fortalezas y las debilidades de la compañía. El sistema de detección de riesgos también resulta muy útil para las autoridades tributarias;

- La aduana tiene por naturaleza una mayor comprensión del negocio y sus productores, importadores y exportadores. Y por su tradición de inspección física, tienen más la función de ser los “oidos y ojos” de los entes de cumplimiento de la ley. Los funcionarios aduaneros comprenden la física del proceso de producción (de otro modo no podrían fiscalizar una compañía petrolera, una fábrica cervecera o un productor farmacéutico). Si las autoridades tributarias reconocen este conocimiento, luego pueden incorporar esta información relativa a la subsidiaria en su proceso de análisis de riesgos (un ejemplo sería en un entorno de alta tecnología de la industria farmacéutica, los requisitos – y procedimientos internos relacionados – para proteger el proceso de innovación, las marcas comerciales, las licencias, patentes y lucha contra la falsificación son tan sofisticados y complejos que el riesgo de evitar pagar la cifra correcta de impuestos o aranceles tiene una prioridad mucho menor, lo que significa que las aduanas y las administraciones tributarias pueden depender de la contabilidad interna y las descripciones de procesos);
- Por otro lado, las autoridades tributarias tienen mayor conocimiento de los riesgos financieros y comerciales de una compañía. Sobre la base de su información (tendencias en ingresos brutos, costos y utilidades) pueden predecir mejor si la compañía está enfrentando tiempos turbulentos o si se encuentra en relativo buen estado como para iniciar otro año rentable. Estas tendencias tendrán un impacto importante en las decisiones de la compañía, siempre con un impacto fiscal asociado (fusiones, reorganizaciones, reducciones de costos, tomas, liquidaciones, emisión de acciones, inyecciones de capital, etc.);
- La complejidad y los costos de la tecnología de la información pueden ser estímulos para explorar las posibilidades de encontrar sinergias entre los procesos tributarios y aduaneros. Similitudes a considerar son inscripciones para empresas, diseño de expedientes de fiscalización, perfiles de evaluación de riesgos y, desde luego, el mejorar el intercambio de información. Finalmente, los procesos tributario y aduanero tienen que ver con el mismo tipo de actividades: inscripción y clasificación de contribuyentes, determinación y procedimientos de presentación, actividades de fiscalización y categorización de riesgos. Los aspectos jurídicos son distintos pero la cadena de actividades es similar. El cobro y el proceso de pago seguramente pueden integrarse;
- Debe considerarse la fusión de los procesos de investigación e inteligencia para alcanzar mayor efectividad. El comportamiento penal no se limita a un solo aspecto de la tributación. El fraude horizontal significa que el sospechoso de comportamiento penal no solo está violando un tipo de reglamentaciones sino que su desempeño penal está difundido y la cooperación exhaustiva y, si es posible, la integración de los procesos de investigación constituyen la manera más efectiva de luchar contra la evasión tributaria y las actividades delictivas asociadas.



#### **4. DIFERENTES MODELOS PARA POSICIONAR LAS OPERACIONES DE IVA**

Al considerar la introducción de un sistema de IVA surge la cuestión de qué organización debe tener la responsabilidad de ejecución de dicho impuesto. Este debate es especialmente relevante para jurisdicciones más pequeñas, tales como los países del Caribe, el Pacífico y también para países con un régimen tributario limitado, como los países productores de petróleo de la región del Golfo. En estos tipos de países las autoridades aduaneras generalmente tienen un papel muy significativo e influyente en la sociedad. Algunas economías insulares, por ejemplo, no vieron la necesidad de introducir regímenes de impuesto a la renta complicados porque la mayoría de los bienes y servicios se importan, haciendo que las autoridades aduaneras sean las guardianas de estas sociedades.

En países como muchas de las jurisdicciones del Caribe, donde el origen de la mayor parte del consumo es la importación, la realidad detrás de la introducción de un impuesto al valor agregado es una función aduanera encubierta.

##### **4.1. IVA operado por la Administración Aduanera**

Como se describe arriba, para algunos países existe un interés relativamente alto de importar para su economía, de modo que deben considerar que la aduana puede ser la organización encargada de la ejecución del IVA.

Pero este modelo presenta algunas limitaciones. En general, la administración aduanera es una organización que tiene su foco principal en mercancías y sus riesgos relacionados. Más aún, las Aduanas ven el flujo de mercancías para el tránsito de importación y exportación desde el ángulo de qué tipo de mercancías son perjudiciales para la economía y/o la sociedad. El primer paso en el proceso aduanero es tener un panorama de estos flujos de mercancías y el Segundo paso es considerar si se permite que las mercancías ingresen o abandonen el país. El proceso de determinación comienza solo una vez que la administración aduanera da su aprobación. La determinación y el cobro de impuestos es para la Aduana un subproducto de su sistema de aprobación. En el caso de jurisdicciones miembros de comunidades económicas, también hay otra tendencia, que es el movimiento continuo para abolir aranceles aduaneros en los estados miembros del mercado común. Pero con una eventual introducción del IVA en todos o algunos países del mercado común, la presencia de una unidad de control en las fronteras (y por su puesto, esto corresponderá a la administración aduanera) es recomendada para implementar el régimen de IVA y la alícuota correcta sobre las mercancías a su destino final. De otro modo, veríamos que para los habitantes de la comunidad sería sencillo adquirir sus mercancías (de lujo) en el país puntual que tenga la menor alícuota de IVA sobre las mercancías deseadas.

Hay otras tendencias en nuestro mundo globalizado que indican que no es conveniente colocar la ejecución del IVA en manos de la administración aduanera:

- Con la necesidad emergente de los gobiernos de proteger a su sociedad frente al terrorismo, vemos un movimiento hacia la fusión de la aduana con otras fuerzas de seguridad y el establecimiento de una organización de patrullaje fronterizo. Es obvio que tal organización tiene una visión diferente de ciertos procesos vinculados con la tributación (la determinación, el servicio al contribuyente, la fiscalización y el cobro) y que los únicos procesos que tendrán prioridad son la detección y la investigación de los riesgos. La actitud de una organización de este tipo será regresiva en lugar de pro-activa, que es el tipo de perfil requerido para la tributación (promover el cumplimiento voluntario y comprender las necesidades de las entidades comerciales en la sociedad);
- Otras influencias en aduanas son las tareas exigentes que les imponen los órganos públicos. Las aduanas son los guardas del país y en este rol se les pide que analicen muchas otras leyes y reglamentaciones<sup>2</sup>. Actualmente, podemos ver que las Aduanas tienen una prioridad que consiste en velar por la salud (a raíz de la epidemia de gripe aviar, SBE o fiebre porcina). Otros ejemplos son la protección de parte de la Aduana de artículos de patrimonio nacional, o en el caso de los países islámicos, la importación ilegal de alcohol y mercancías que dañarían los sentimientos religiosos de los ciudadanos. Podemos concluir que es muy probable que el proceso de determinación no reciba la mayor prioridad de parte de las administraciones aduaneras bajo las circunstancias descriptas.

Si bien las ventajas de sinergia en el nivel operativo al fusionar administraciones tributarias y aduaneras parecen ser bastante limitadas, hay una clara tendencia hacia la fusión de las Aduanas con las Administraciones Tributarias<sup>3</sup>. Las principales razones que explican esto son la eficiencia de costos (uso conjunto de facilidades y sistemas de soporte, tales como las finanzas, la gestión de recursos humanos, planificación, TIC, y el desarrollo y uso conjunto de bases de datos para la inscripción, el almacenamiento de datos y el análisis de riesgos, etc.)

---

<sup>2</sup> La supervisión de las aduanas está pasando a ser parte de la realidad política de varios países. Desde un comienzo, ha sido el Ministerio de Finanzas el que está a cargo. Pero vemos una demanda creciente de parte de los Ministerios de Justicia o del Interior por tener control pleno sobre el proceso aduanero. Otros ministerios (principalmente Asuntos Económicos, Asuntos Exteriores, Salud, Transporte y Agricultura) desean tener una participación en el proceso de toma de decisiones aduaneras.

<sup>3</sup> Los países que tienen una larga tradición de administraciones tributarias y aduaneras fusionadas son Dinamarca, Canadá y los Países Bajos. Recientemente, el Reino Unido ha elegido integrar Aduanas con Impuestos Internos.

En la mayoría de los países que tienen un sistema de IVA moderno, la responsabilidad de administración del IVA está en manos de dos organizaciones: las aduanas cobran IVA sobre la importación de mercancías, mientras que el IVA impuesto a nivel interno es responsabilidad de la administración tributaria. Estas dos organizaciones deben cooperar estrechamente.

#### **4.2. Organización Independiente para el IVA**

Otra opción es, sin duda, crear una organización independiente para la ejecución de la ley de IVA y sus reglamentaciones conexas. El beneficio de crear una organización independiente para el IVA es un fuerte foco en el IVA por menor interferencia con las fuerzas dominantes existentes dentro de la organización que tienen la labor de aplicar las reglamentaciones aduaneras, del impuesto a la renta y otras legislaciones tributarias. Al armar una organización independiente para el IVA, se puede comenzar de cero en el establecimiento de los sistemas gerenciales, legales y tecnológicos sin priorizarlos con las reglamentaciones tributarias existentes. Sin embargo, las desventajas de una organización independiente serán más evidentes. Tener una tercera administración para impuestos no facilita las cosas para los contribuyentes. En lugar de que las instituciones públicas se ocupen de la coordinación de los distintos procesos impositivos, la carga de coordinarlos recaería en los contribuyentes en ese caso<sup>4</sup>. Y crear una administración independiente con la misión de implementar el IVA también generaría más problemas de coordinación y desacuerdos gerenciales entre los órganos públicos mismos. Y, por último, hay un grave riesgo de que las distintas administraciones solo poseyeran una parte del panorama total del perfil del contribuyente, lo que haría muy difícil que las distintas organizaciones administraran los riesgos de cumplimiento de los contribuyentes y prestaran servicios adecuados a sus clientes.

#### **4.3. El IVA como parte integrada de la Administración Tributaria**

La práctica más común y, por lejos, la solución preferida es encomendarle a la Administración Tributaria la implementación de los principales impuestos (directos) también con la implementación del IVA, integrando completamente las actividades relativas al IVA sin la gestión total de los contribuyentes.

Si aduana e impuestos se manejan en el mismo departamento u órgano, la necesaria cooperación se facilita. Sin embargo, también en los casos en que son manejados por distintas organizaciones recomendamos fuertemente que las autoridades aduaneras y tributarias trabajen en estrecha cooperación y que encuentren formas de realizar procesos similares más efectivamente y

---

<sup>4</sup> Para reducir el costo de cumplimiento para el contribuyente, muchas administraciones tributarias del mundo fusionaron todas las distintas leyes y procesos tributarios en una sola organización.

con eficiencia desde el punto de vista de los costos. A continuación citamos algunos ejemplos de dónde puede explorarse la cooperación:

- Tal como se mencionara antes, las áreas de evaluación de riesgos e inteligencia son cruciales en este sentido. Ambas operaciones pueden compartir sus bases de datos, metodología, análisis e interpretaciones;
- Capacitación, investigación y desarrollo: en esta área, una academia conjunta de tributación y aduanas puede facilitar procesos similares en ambas operaciones. En segundo lugar, la capacitación es la manera de comprender ambos mundos;
- Rotación de puestos de trabajo: para gerentes e incluso en el campo operativo, una experiencia de unos años en la organización hermana sería útil para una mejor comprensión y mejoramiento de la cooperación;
- Asuntos exteriores: algunos países conocen al funcionario de enlace con la aduana en sus embajadas. Una tarea más amplia (asuntos impositivos y aduaneros) siempre conviene a ambas organizaciones;
- TIC: las inversiones en tecnología de la información son enormes y los costos de mantenimiento son aún mayores. Hay lecciones por aprender (gestión de proyectos, definiciones, integración o vinculación de otras aplicaciones, programas introductorios, etc.) para ambas organizaciones. Un instituto de servicios integrados para ambas operaciones será más costo-eficiente;
- Política presupuestaria integrada: si ambas organizaciones fusionan sus presupuestos será más sencillo trasladar presupuestos (especialmente fondos no utilizados) a otras operaciones y también puede serlo el cambio de personal (reducción de tareas y ahorros de costos en un campo pueden utilizarse para ampliar las actividades en otras áreas);
- Auditoría interna e integridad: no puede haber diferencia en la política general para preservar la integridad para ambas organizaciones de cumplimiento. Tal vez hay diferencias sutiles en los riesgos y grupos objetivo pero la filosofía general es la misma;
- La estrategia de comunicación externa e interna puede ser atendida por un departamento;
- Revisión: un comité independiente (o funcionario de apelaciones, Ombudsman o mediador) puede ser útil en los casos en que se requiera una segunda opinión para resolver cuestiones complejas o en casos de resolución de controversias, y este servicio puede instaurarse para ambas organizaciones.

## **CONSIDERACIONES FINALES**



## CONSIDERACIONES FINALES CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT PARÍS

### Luis Cremades Ugarte

Jefe de la Misión Permanente de España ante el CIAT



*Sr. Luis Cremades Ugarte*

Sr. Presidente, en primer lugar quiero agradecer a nuestros anfitriones de la Dirección General de Finanzas Públicas de Francia y a la Secretaria Ejecutiva del CIAT en la figura de Márcio Verdi, el haberme distinguido con la encomienda de presentar las conclusiones generales de esta Conferencia Técnica que hoy con éxito clausuramos.

Es para mí un honor como funcionario con más de treinta años de servicio en la Administración Tributaria Española el poder dirigirme a ustedes para comentar y concluir los temas tratados en esta Conferencia que he de decirles que he vivido muy de cerca en mi propia experiencia administrativa.

Me gustaría destacar en mis palabras iniciales, tanto el acierto de la temática central elegida - “El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización” - la asistencia record a la misma- 197 participantes, 74 Delegaciones, 34 países miembros del CIAT, 26 países invitados y 14 Organismos Internacionales- así como el excelente nivel de las intervenciones de los ponentes, panelistas, comentaristas, moderadores y de las aportaciones de los asistentes en los coloquios y debates.

Mi deseo es que todas ellas, se vean plasmadas en esta relatoría y conclusiones que ahora presento pidiendo perdón de antemano por todo aquello que por motivo de síntesis u olvido no pueda referir.

Pasando ya directamente al desarrollo diario de las sesiones y previamente como comentario general me gustaría destacar que en los procesos de modernización de la gestión pública desde hace algunos años, han surgido iniciativas cuyo objetivo primordial ha sido el buscar una mayor eficacia, eficiencia y en definitiva calidad en el cumplimiento de sus funciones y metas.

En este contexto y en el campo de las Administraciones Tributarias, la estrategia de modernización se ha orientado de una forma múltiple tanto desde una perspectiva organizacional es decir, nuevas estructuras organizativas más autónomas y dinámicas -modelos tipo agencia-, como desde una perspectiva funcional que contempla procesos de fusión e integración tanto de procedimientos y aplicaciones internas, como con otros organismos y entes del Estado. En esta línea se han producido las integraciones de las áreas de tributos internos y aduaneros y en menor medida con los Entes Gestores de la Seguridad Social u otros Entes y Organismos.

En mi opinión y vista esta evolución, en la actualidad no podríamos hablar de una tendencia o corriente definitiva hacia los modelos organizativos de fusión o integrados sino de una serie de experiencias -ya realidades- de estos modelos en distintos países, con diferentes grados y alcances que coexisten mayoritariamente con otros modelos organizativos no integrados pero no por ello menos eficientes en su actividad.

En esta realidad de modelos fusionados o integrados que han sido objeto de análisis bajo distintas perspectivas durante esta Conferencia Técnica, tenemos los casos prácticos que se han expuesto de las Administraciones Tributarias de Argentina, Brasil, Cuba, España, Francia, Guatemala, Honduras, Italia, Kenia, México, Países Bajos, Perú, y el caso singular de Canadá que experimentó un proceso de fusión de tributos internos y de aduanas en 1992 y el proceso inverso en 2003.

Es importante recordar que todavía en la mayoría de los países, siguen existiendo estructuras organizativas no integradas de sus Administraciones Tributarias, que siguen manteniendo sus funciones clásicas y que no obstante, han evolucionando en los últimos años hacia una "mejora continua" en el logro y sus objetivos no solo con procesos de revisión e integración de sus aplicaciones y procedimientos internos sino también en el campo de sus relaciones externas a través de una mejor cooperación y coordinación con los diferentes organismos del Estado.

El debate que se abre es integración versus coordinación o cooperación, cuestión que no tiene una respuesta unívoca dada las distintas acepciones y dimensión de estos términos en la complejidad de los diferentes contextos económico y sociales y en particular, por los aspectos de todo tipo que entran en juego como son los competenciales, económico financieros, territoriales y culturales.

Quizás en mi opinión, la solución la podríamos encontrar en modelos mixtos en los que coexistan integraciones efectivas con la coordinación y cooperación que siempre será necesaria para obtener los resultados eficientes que todos esperamos de nuestras Administraciones Tributarias.



Toda esta problemática se ha tratado en estas jornadas con aportaciones muy interesantes tanto por los responsables de los temas principales – Francia, CIAT y Brasil- sus comentaristas, moderadores y las experiencias concretas expuestas a través de los casos prácticos de diferentes países. En el primer día se abordó el tema referente a “la Fusión de competencias en las Administraciones Tributarias como estrategia de mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la administración pública”.

Francia responsable del tema principal de esta jornada nos expuso el desafío de modernización e integración acometido en el 2008 con la creación de la Dirección General de Finanzas Públicas (DGFIP) la cual es fruto de una reforma decidida por el Presidente de la República en el marco de la Revisión General de las Políticas Públicas. Se integraron la Dirección General de Impuestos y la Dirección General de Contabilidad Pública en una fusión total de jefaturas, estructuras, estatutos del personal y en definitiva de culturas estableciéndose un plazo de tres años para conseguir este objetivo.

Se plantearon tres preguntas el ¿Por qué? y el ¿Para qué? y el ¿Cómo? de la fusión.

En cuanto al ¿Por qué? la respuesta fue para superar tres dificultades como son la de unificar el cálculo y la recaudación de los impuestos, el unificar interlocutores para las Entidades Territoriales y el de disminuir costes.

En cuanto al ¿Para qué? igualmente la respuesta fue para conseguir tres objetivos de mejor servicio al usuario, de mayor rendimiento fiscal y de reducir los costes de funcionamiento.

Y en cuanto al ¿Cómo hacerlo? la respuesta es bajo los principios de progresividad- en tres años hasta abril 2011- de equilibrio es decir sin vencedores ni vencidos y de diálogo interno que garantice un buen clima organizacional.

Este proceso de fusión alcanza multiplicidad de funciones – 5.000 servicios y 125.000 agentes –y se está gestionando con éxito haciendo que la DGFIP se coloque en el centro de la vida financiera pública francesa y desempeñe un papel crucial en su esfera económica.

EEUU en su posición de comentarista nos expuso la situación del IRS que solo administra ingresos tributarios de carácter federal aunque en los últimos tiempos ha colaborado en algún tipo de tarea de ayuda a la Seguridad Social y esperan aprender de los procesos de fusión que se van a analizar esta Conferencia.

También se refirió a los nuevos procesos de mejora del IRS en relación con los Acuerdos de Pre-declaración, Programas de Devolución Permanente y nuevo Programa de Precios de Transferencia.

Dentro del subtema de los modelos de fusión tuvimos la presentación de la experiencia del SAT de Guatemala entidad que inscribió su creación coetáneamente con un periodo de la historia de Guatemala en el que se iniciaba y consolidaba la apertura democrática.

EL SAT se constituyó como una entidad estatal descentralizada, con competencia en tributos internos y Aduanas, jurisdicción en todo el territorio nacional y gozando de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios. La conclusión que nos presentaron fue que transcurridos doce años de actividad y superados periodos críticos en su funcionamiento la experiencia –hoy ya realidad- está siendo un éxito mostrando la solidez de la Institución y la capacidad de adaptación a situaciones cambiantes.

En esta misma línea se manifestaba igualmente Perú al presentarnos la experiencia de su país en el proceso de fusión-iniciado en 2002- entre las Aduanas y la SUNAT aunque ya desde 1999 se recaudaban las aportaciones sociales.

Los resultados están siendo positivos plasmados en órganos de apoyo comunes, planificación estratégica centralizada y coordinada con descentralización territorial, base datos única e integración en los procedimientos tributarios de carácter horizontal de recaudación, cobranza, fiscalización y capacitación.

No obstante, quedan cuestiones por solucionar en las que destacar lo referente a la autonomía presupuestaria y mejoras en cuanto a los procesos de cobranza coactiva.

Actualmente la SUNAT capta el 78% de los ingresos del Estado Peruano. México dentro del subtema de la fusión de los tributos internos y aduanas nos presentó su modelo de fusión de los atributos internos y los de aduanas que tuvo su orígenes en el año 1931 y se plasmó de una forma definitiva con la creación en 1997 del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas.

Asimismo nos expuso el “Plan de Modernización Aduanera” con sus principales líneas de acción como son el incrementar la competitividad, aumentar el cumplimiento voluntario, fortalecer el capital humano e incrementar la seguridad en las instalaciones aduaneras. La Aduana juega un papel muy importante recaudando el 45% del total del IVA de México.

Por otro lado, Países Bajos nos expuso una experiencia novedosa como ha sido la incorporación al ámbito de su Administración Tributaria desde 2005 de la competencia de recaudación de determinadas “prestaciones sociales” que en definitiva son compensaciones o subvenciones que los hogares pueden recibir por los gastos de guardería infantil, alquiler o asistencia sanitaria y con los que se busca un efecto redistributivo de la renta.

El hecho de que sea la Administración Tributaria la que asuma esa nueva competencia que antes gestionaban otros órganos, es fruto de una decisión política derivada de la confianza que se tiene en la misma por su experiencia en la gestión de procedimientos masivos y en el control del ingreso dato a su vez, determinante para la concesión de estas ayuda

Los cuatro factores que se propusieron para tener éxito en estos procesos fueron la pro-actividad, la responsabilidad, los desarrollos informáticos robustos y la orientación al cliente.

Argentina por su parte, nos presentó la experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en la que se integran los tributos internos con los aduaneros y los aportes y contribuciones sociales.

Se trata de una entidad netamente operativa que recauda el 98% de los ingresos de Argentina.

Los objetivos estratégicos que se plantearon con este modelo de “Agencia Única” fueron tanto de prevención del incumplimiento y disminución de la evasión, contrabando y empleo no registrado como el de fomento de la responsabilidad de todos los intervinientes en el proceso recaudatorio mejorando a su vez los servicios de información y asistencia.

En esta línea de actuación se ha producido durante estos años una integración de las principales funciones, una racionalización operativa y una optimización de las acciones de control. Así y referido a este último punto se aprobaron los “Planes Anti-evasión” que incorporaron bajo una misma óptica aspectos tributarios, aduaneros y de la seguridad social permitiendo hacer análisis de riesgo de alta calidad.

Como balance el resultado de este modelo de estructura administrativa altamente integrado está siendo muy positivo y la sociedad argentina ha empezado a percibir la presencia de una organización más homogénea, unificada y fuerte, con capacidad para detectar y perseguir el incumplimiento fiscal y a la seguridad social de una forma más eficiente.

El segundo día se trataron los “Aspectos claves para la implementación de una fusión de competencias en las Administraciones Tributarias”.

El CIAT como ponente principal de este tema, nos enmarcó los aspectos claves para implantación de una fusión de competencias dentro de la misión de las Administraciones Tributarias y en particular en el contexto económico social de América Latina. Ambas circunstancias junto con el apoyo político general son los factores fundamentales a considerar para lograr un desarrollo sostenible de nuestras organizaciones que garantice su profesionalidad e independencia en el logro eficiente de sus objetivos.

Se presentó una taxonomía de las diferentes alternativas de fusión de competencias y de cuál es la situación actual en las Administraciones Tributarias de América Latina y señalando que la mayoría de los países del CIAT tienen alguna función integrada bien sea de tipo fiscal o extra-fiscal.

Se analizaron por otra parte, los factores que caracterizan el modelo de estructura organizacional tipo “Agencia Única”, las funciones y procesos susceptibles de integración y las ventajas indirectas que conllevan fundamentalmente en el análisis de riesgos.

Se destacó como cuestión clave en estos procesos de integración el que debe tratarse de una política de gobierno con una planificación temprana que contemple en el Plan de Acción de una forma integral todos los aspectos –normativos, competenciales, de comunicación, humanos y materiales – y que garantice la transición hacia estos procesos y su éxito futuro.

Costa Rica en su papel de comentarista nos presentó la experiencia de su Administración Tributaria que si bien no tiene una integración operativa de las áreas de tributos internos y aduanas si la tiene desde un punto de vista orgánico al depender las dos áreas del Viceministro de Ingresos. En su visión futura apostó por una integración tecnológica, de la información y por un desarrollo de la gestión del conocimiento que mejore la eficiencia de la Administración Tributaria Costarricense.

Kenia nos expuso, la experiencia de la Autoridad de Ingresos de Kenia que desde 1995 se constituyó como la agencia de ingresos del gobierno central, reuniendo a tres departamentos del Ministerio de Finanzas (de Impuesto sobre la Renta, de Aduanas y selectivos al consumo y del Impuesto sobre el Valor Añadido) y un Departamento proveniente del Ministerio de Transporte (Departamento de Transporte Terrestre).

Tras unos primeros años de integración formal ya que seguían permaneciendo las mismas estructuras preexistentes, en el periodo 2003-2006, se inició el Programa de Reforma y Modernización de la Administración Tributaria en el que se realizaron reformas estructurales, funcionales y tecnológicas.

Durante el periodo 2006-2009, se hizo hincapié en el desarrollo de los recursos humanos desde todos los ámbitos (selección, capacitación, remuneración, ética etc...) como un factor fundamental en estos procesos concluyendo que un liderazgo prudente pero proactivo y apoyado por la tecnología moderna es la clave que hace posible los cambios.

Como resultado final actualmente la Autoridad de Ingresos (KRA), es reconocida como una de las mejores instituciones de Kenia.

Honduras nos presentó su Administración Tributaria incardinada en la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) desde 1994 y que actualmente integra los tributos internos y los impuestos sobre el comercio exterior. El año 2010 ha supuesto para la DEI un punto de inflexión, al obtener un nuevo marco legal de entidad desconcentrada y de seguridad nacional, adscrita a la Secretaría de Finanzas que le otorga una autonomía técnica, financiera, presupuestaria y funcional y que le permite una mayor flexibilidad para la gestión y administración de sus recursos.

Actualmente se encuentra inmersa en un Plan Estratégico del Cambio a 4 años vista, apoyado por varios Organismos Internacionales.

Francia por su parte dentro del subtema de la gestión de los recursos humanos ante cambios estructurales nos presentó a los recursos humanos como un elemento clave en los procesos de fusión y en particular en la reforma de la DGFIP.

La atención preferente a los recursos humanos es un factor clave para facilitar las fusiones de estructuras, acercar las culturas y preparar la administración del mañana.

Todos estos objetivos deben alcanzarse con procesos de armonización, de mejora del marco de trabajo en base a valores comunes, de integración de capacitaciones y de intercambio de experiencias.

Finalmente se nos presentó como lección aprendida el control del tiempo en estos procesos y la política de comunicación

Italia e igualmente dentro del tema de los recursos humanos nos expuso la experiencia y alcance de funciones del Cuerpo de la Guardia di Finanza como una fuerza especial de policía organizada de acuerdo con los lineamientos militares y bajo la autoridad directa del Ministro de Economía y Finanzas y asumiendo el doble papel de policía financiera y económica.

Se analizaron los temas de reclutamiento, capacitación en sus distintos grados y perfiles profesionales

Cambiando de tercio, como diríamos en términos taurinos por la tarde de este día tuvo lugar la presentación del nuevo sitio Web del CIAT y de los modelos CIAT de Factura Electrónica y de Benchmarking.

Respecto al nuevo sitio Web decir que este se incardina dentro de la nueva Política de Comunicación del CIAT y se ha convertido para nosotros como personal de la Secretaría Ejecutiva y para ustedes como países integrantes del CIAT en un reto fundamental como “master-mind” y “ventana abierta” a todo el mundo interesado en los temas tributarios.

Como decía nuestro Secretario Ejecutivo en la presentación “vamos con todo” a la Comunicación Digital.

La idea ha sido el crear una Web, moderna, amigable, integradora, interactiva, útil y de calidad y que con el concurso de todos la podamos convertir día a día en una referencia en el mundo de las Administraciones Tributarias.

Por otro lado y en cuanto a la Factura Electrónica se señaló que su impulso es un producto CIAT es decir de sus países miembros y que la Secretaría Ejecutiva apoyo y coordinó la creación de un grupo de trabajo como foro de discusión sobre este tema.

Tuvimos las interesantes aportaciones de México y Brasil y que junto con el CIAT están desarrollando un protocolo de conversión para intentar implantar un modelo de factura electrónica internacional. Resaltar el liderazgo de América Latina en este tema destacando la implantación de la factura electrónica en Brasil, Chile y México.

Finalmente y como resultado del grupo de trabajo de Benchmarking se presentó la creación de un modelo con una fuente de información en línea con-guías, datos y herramientas- sobre programas de benchmarking a los cuales los países miembros puedan tener acceso y usar para mejorar sus administraciones tributarias. Se trata de un modelo de fácil uso, visual, accesible y que garantiza la confidencialidad de los datos.

El tercer día tuvimos la Sesión Técnica-Estratégica que introdujo como novedad respecto a sesiones anteriores de otras Conferencias, la invitación a la participación en la misma a todos los asistentes a la misma.

Se organizaron dos mesas redondas contando ambas con un panel de expertos en representación tanto de los países miembros del CIAT como representantes de la Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y OCDE.

La temática propuesta fue la “Lucha contra el Fraude Fiscal” abordada desde dos perspectivas “El intercambio de Información” y los “Mecanismos efectivos para el Combate al Planeamiento Tributario Nocivo”.

En cuanto al “Intercambio de Información” las últimas décadas han sido testigos de una liberalización y globalización de las economías nacionales sin precedentes, poniéndose de manifiesto un desequilibrio entre las Administraciones Tributarias cerradas en sus propias jurisdicciones frente a los contribuyentes operando de una forma global.

Surge en este ambiente el “Intercambio de Información” a nivel internacional como un mecanismo insustituible y fundamental de cooperación entre las Administraciones Tributarias para la prevención y lucha contra el fraude fiscal y en definitiva para alcanzar una mayor transparencia. Como nos decía Jeffrey Owens la transparencia es la palabra clave para la próxima década.

No obstante, me gustaría resaltar el término “prevención” por el carácter disuasorio que incorpora el conocimiento por parte de los contribuyentes de la existencia de sistemas de intercambio de información eficaces y que inducen en ellos una mejora en el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

Destacar en este campo, el liderazgo de la OCDE en el área de la colaboración fiscal con más de 15 años trabajando en la transparencia y en el intercambio de la información entre las distintas jurisdicciones fiscales a nivel mundial y que nos acompaña como panelista en esta ocasión en una de las mesas.

Desde un punto de vista temporal la crisis financiera internacional, sus orígenes y sus devastadoras consecuencias han supuesto un punto de inflexión y un revulsivo sin precedentes para la lucha contra la evasión fiscal internacional y la puesta en marcha de grandes niveles de transparencia e intercambio de información. La transparencia fiscal focalizada en las acciones encaminadas a erradicar el secreto bancario fue el denominador común de las cumbres del G20 celebradas en Washington, Londres y Pittsburg y como nos decía ayer el representante del FMI hay que aprovechar el “momentum” para avanzar en este campo.

En el ámbito Latinoamericano y del Caribe son muchos los países que han suscrito o están en proceso de negociación de “convenios para evitar la doble imposición (CDI)” que contienen cláusulas amplias de intercambio de información o “acuerdos administrativos de intercambio de información (All)”.

No obstante hay que recordar que, si bien la firma de acuerdos es un paso necesario, lo fundamental es que los acuerdos entren en vigor y se apliquen de una forma efectiva.

A estos efectos, las autoridades competentes que intervengan en todos los procesos de intercambio de información deberían considerar cuidadosamente aspectos tales como son las normas legales, la estructura organizacional, las normas administrativas y procedimientos internos y los recursos humanos y materiales de que disponen antes de tomar decisiones e implementar ajustes que permitan justificar que se ha actuado con responsabilidad y eficiencia tanto en la negociación de instrumentos como en la ejecución, seguimiento y evaluación del intercambio de información.

En este sentido se aprecia como fundamental el papel certificador del Foro Global de la OCDE y sus peer-review así como el papel de los Organismos Internacionales como catalizadores del vínculo que necesariamente tiene que haber entre las áreas tributarias y la lucha contra las actividades ilícitas.

En cuanto a la segunda mesa donde se profundizó en los “Mecanismos efectivos para el combate al Planeamiento Tributario Nocivo” señalar que la planificación fiscal en esta acepción de abusiva, supone una actuación preparatoria tendente a conseguir la no tributación o una tributación atenuada de la que pudiera corresponder por otros conceptos y siendo el resultado final la elusión fiscal.

Hay que ser conscientes y así surgió en el debate, en la necesidad de hacer énfasis en un enfoque preventivo contra la Planificación Fiscal abusiva que nos permita en el futuro la obtención de unos mejores resultados de cumplimiento fiscal dada la internacionalización de la economía y el mayor desarrollo de los derechos y garantías ciudadanas.

En ambas mesas y a título de conclusión se plantearon reflexiones y medidas concretas tales como:

- La aceptación de un compromiso global y efectivo de intercambio de información con una reestructuración del Foro Global de la OCDE e introduciendo mecanismos sólidos de revisión del cumplimiento de los acuerdos ( peer - review ).
- Reforzamiento y aceleración de la cooperación con una mayor presencia y controles simultáneos e instrumentos que permitan el intercambio de información con soluciones regionales y multilaterales y un mayor protagonismo de los países emergentes.
- Avanzar en línea con la idea futura del “intercambio de información” a “compartir información”.



- Poner de manifiesto que el apoyo político es un elemento esencial para el desarrollo de los mecanismos de prevención y lucha contra la Planificación Tributaria Nociva.
- La importancia que tiene el acceder a la gobernabilidad de las empresas como medida preventiva que consiga disminuir el riesgo fiscal, un mejor cumplimiento fiscal y una menor litigiosidad.

Y finalmente,

- Resaltar el papel fundamental de la Cooperación a nivel internacional y el de los Organismos Internacionales para fortalecer y ayudar a las Administraciones Tributarias en estos procesos.

Las sesiones de hoy último día se refirieron a los “Aspectos emergentes a considerar en la fusión de competencias”.

Como tema principal de la jornada tuvimos la presentación de Brasil referente al proceso de creación de la “Receita Federal do Brasil”. En Brasil, la unificación de las administraciones tributarias a nivel nacional tuvo como premisa el modelo funcional en que un único órgano tiene la competencia para realizar las actividades relativas a la tributación, fiscalización, recaudación, cobranza reuniendo tanto los impuestos internos como los del comercio exterior y los aportes previsionales.

El proceso de creación y consolidación de este nuevo ente no fue sencillo sino que demandó un proceso de transición y cambio con una serie de medidas preparatorias para la unificación entre las que destaco el proceso previo de unificación remuneratoria de carreras entre los Auditores del Tesoro Nacional y los Auditores Fiscales de la Previsión Social así como la elaboración en 2005 del Plan de Transición que culminó en el 2007 con la creación definitiva de la “Receita Federal do Brasil” y que tuvo como continuidad el Plan Nacional de Unificación y su desarrollo a través de los Puntos de Control Estratégicos.

El balance de estos tres años desde su creación, es que se lograron buenos resultados en cuanto a incrementos en la recaudación de impuestos y contribuciones previsionales sin aumento las bases de cálculo ni alícuotas, además de haber permitido la simplificación de la legislación tributaria, la unificación de procedimientos y la reducción o racionalización de las obligaciones tributarias accesorias disminuyendo los costes de cumplimiento.

No obstante, como señalaban nuestros compañeros brasileños si bien todo este proceso de integración superó las expectativas más optimistas resta mucho todavía por hacer y seguir consolidando a la “Receita Federal

do Brasil” como una institución de referencia tanto a nivel nacional como internacional.

La Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ como comentarista del tema principal expuesto por Brasil analizó la creación de la Receita Federal do Brasil destacando positivamente todo el proceso de Planificación y el mensaje implícito transmitido de haberse hecho entre iguales es decir sin vencedores ni vencidos. Finalmente planteó una pregunta sobre la necesidad y resultados de la fusión.

Francia dentro del subtema de Fusión de Competencias y la comunicación nos hizo una presentación de la política de comunicación llevada a cabo en el proceso de creación de la DGFIP.

En esta ocasión y frente al intento fallido de 1999 se dio un “mensaje de mejora” que garantizaba la situación preexistente y que ofrecía servicios adicionales al ofrecer el asesoramiento tributario a los Entes Locales en sus servicios de información al contribuyente.

Ha sido un mensaje claro y bien entendido y que a su vez constituye un desafío para la DGFIP de no defraudar las expectativas creadas con la prestación de estos nuevos servicios a nivel territorial.

España abordó el subtema de “La fusión de competencias y la sociedad: la comunicación y las relaciones con antiguos y nuevos actores”.

En este sentido la Agencia Tributaria Española nos presentó su Plan Estratégico de Comunicación que tiene como objetivo consolidar y reforzar la conciencia fiscal de la sociedad española presentándose como una organización transparente, integrada, especializada, coordinada, bidireccional e interactiva y comprometida con las personas que la integran.

Dentro de esta estrategia desde hace unos años, la Agencia Tributaria Española está buscando nuevas vías de relación con los contribuyentes para mejorar su cumplimiento y disminuir la litigiosidad a través de:

- Establecimiento de mecanismos de colaboración corporativa o asociativa con diferentes entidades y
- El fomento de las relaciones basadas en la cooperación y la confianza, es decir estableciendo una relación cooperativa.

Dentro de los mecanismos se destacaron los Acuerdos de Entendimiento para la prevención del fraude fiscal que permiten que los empresarios y profesionales o sus asociaciones representativas se comprometan a

colaborar con la Administración Tributaria aportando información relevante para la prevención del fraude o a asumir un código ético o de buenas prácticas fiscales.

En esta dinámica un paso más es el Foro de Grandes Empresas tema que ya se expuso este año en la última Asamblea General de Montevideo pero aportando como novedad a esta Conferencia Técnica los logros obtenidos por este Foro como ha sido el Código de Buenas Prácticas.

Este Código que ya en si mismo supone un liderazgo de España en prácticas de prevención del fraude fiscal tiene como objetivo el de mejorar la cooperación reciproca entre las empresas y la Agencia Tributaria basada en los principios de la buena fe y lealtad mutua, la aplicación de políticas fiscales responsables por parte de las empresas y la transparencia y seguridad jurídica en la aplicación de las normas.

El Código fue aprobado en el Pleno del Foro del mes de julio de 2010 asumiendo fundamentalmente las empresas el compromiso de fomentar la reducción de riesgos fiscales y la Agencia Tributaria asumiendo el incrementar la seguridad jurídica de las empresas, asistiendo a las mismas en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Ambas partes asumen el compromiso de reducción de la litigiosidad en sus relaciones y los conflictos derivados de la interpretación las normas aplicables.

Canadá país de referencia en todos estos temas y dentro del subtema los sistemas de información y la nueva organización nos expuso su experiencia bajo dos perspectivas:

- La creación de valor derivado del proceso de integración de la tecnología de la información y de las comunicaciones entre la Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) y la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) y
- Las oportunidades que pueden darse integrando aplicaciones fiscales en la Agencia Canadiense de Ingresos (CRA).

En cuanto al primer aspecto de integración el hecho de compartir un proveedor interno centralizado de servicios de Tecnología de Información ofrece a las dos Agencias grandes ventajas en cuanto a calidad del servicio, especialización del personal, seguridad y costo de red.

También se presentan nuevos desafíos en cuanto análisis y gestión de riesgos, delimitación de responsabilidades y mejora en la toma de decisiones. En definitiva el balance es que la integración en este aspecto comentado es un éxito ya que es rentable y proporciona eficacia y economía de escala para ambas Agencias.

En el segundo aspecto de integración tratado por nuestros colegas canadienses se expusieron los beneficios, los desafíos, y las lecciones aprendidas en la integración interna de aplicaciones fiscales dentro de la Agencia Canadiense de Ingresos (CRA).

Brasil igualmente dentro del subtema de los sistemas de información y la nueva organización, nos presentó su caso singular de integración federal entre gobiernos centrales y sub-nacionales a través de la experiencia del Simples Nacional cuyos resultados han sido excelentes. Se trata de un régimen tributario que unifica impuestos de competencia de los tres niveles de gobierno-el Federal, el Estatal y el Municipal- y está dirigido a los micros y pequeñas empresas.

Este nuevo régimen además de la unificación de la recaudación, fiscalización y cobranza de una serie de impuestos introduce como novedad un tipo de integración menos frecuente como es la gestión compartida en los temas de registro, recaudación, cobranza y fiscalización pero ejerciéndose efectivamente la misma por cada Administración Tributaria y dentro de su jurisdicción, de una forma autónoma y soberana.

Este nuevo proceso de integración ha tenido que superar una serie de desafíos tanto de orden jurídico-constitucional, como los relativos a la autonomía de los entes federales sub-nacionales, al alcance territorial y geográfico de la integración y en lo referente a los aspectos de accesibilidad y seguridad.

No obstante, como nos mostraban nuestros compañeros brasileños aún hay grandes desafíos por vencer como es la reorganización de las obligaciones tributarias accesorias, la Factura Fiscal Electrónica y la posible extensión del modelo de integración a otros impuestos federales siempre que se cuente con el marco jurídico adecuado.

Dentro del subtema los desafíos, tendencias y evaluaciones de los procesos de fusión Cuba, nos presentó la experiencia de integración que se produjo en 2006 en la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), de las funciones inherentes al Sistema de Tesorería.

La mencionada fusión de competencias tuvo como la finalidad el conseguir una verticalidad e integración de los procesos tributarios y de tesorería para una mejor asistencia a los usuarios y conseguir un mejor control censal, del cumplimiento de las obligaciones fiscales, de la cobranza y de las devoluciones de ingresos.

La integración en los flujos de información descritos redujo las brechas en el control y se mostro en definitiva eficiente en la gestión de la ONAT.

Finalmente, el Centro de Estudios IBFD y también dentro de este subtema de desafíos, tendencias y evaluación de los procesos de fusión nos introdujo una reflexión muy interesante acerca de que las condiciones para la integración impositiva se basan en circunstancias culturales, económicas y organizativas y que los distintos grados de desarrollo económico, demográfico y tecnológico en un país conducen a diferentes políticas tributarias y diferentes necesidades organizativas para la Administración Tributaria.

En esta línea afirmaba que la integración tributaria nunca constituye un objetivo en sí mismo sino que debe ser un instrumento para alcanzar los objetivos de efectividad, eficiencia y capacidad de servicio.

Igualmente nos hizo un elenco de la amplia variedad de posibilidades de integración que actualmente hay en muchas de nuestras Administraciones Tributarias en línea con las diferentes experiencias analizadas a lo largo de estas jornadas.

Finalmente se manifestó categórico al afirmar que debido a la clara diferenciación entre los procesos impositivos de los aduaneros no apreciaba ninguna ventaja de sinergias en la fusión de operaciones de tributación y aduanas apostando por mejorar la cooperación entre estas dos áreas.

Para finalizar y como resumen de las conclusiones generales de la conferencia destacar:

- El esfuerzo que todas las Administraciones Tributarias presentes están haciendo en incorporar una filosofía de “mejora continua” tanto a nivel organizativo, procedimental, material y del personal para conseguir unos resultados cada vez de mayor calidad en la prevención y lucha contra el fraude fiscal y en la prestación de servicios a los contribuyentes.
- Que si bien los procesos de integración no constituyen un objetivo en sí mismos y aún no habiendo una solución única, los procesos de fusión de competencias en sus distintas dimensiones y alcances se han convertido en una vía de éxito para alcanzar los objetivos de efectividad y eficiencia de nuestras Administraciones Tributarias pero siempre complementados con la necesaria coordinación y colaboración con otros ámbitos.
- El liderazgo de América Latina en el desarrollo e implantación de la factura electrónica y su apuesta de ser el soporte futuro de las transacciones comerciales y un insustituible elemento de control.
- Que en el entorno económicamente abierto en que estamos es imprescindible en avanzar hacia un compromiso global y efectivo de “intercambio de información” con soluciones bilaterales, regionales y multilaterales y un mayor protagonismo de los países emergentes.

## CONSIDERACIONES FINALES

---

- Que es absolutamente necesario el apoyo político y la coordinación de esfuerzos tanto en los ámbitos nacionales como a nivel internacional para prevenir y controlar la planificación fiscal abusiva con actuaciones normativas, de intercambio de información, de bases de datos documentales y controles simultáneo

Finalmente como despedida, mi agradecimiento y felicitaciones a todos por el trabajo realizado y permítanme como licencia y en homenaje a nuestros anfitriones y a esta mágica ciudad de París el recordar la famosa frase de Alejandro Dumas en su no menos famosa novela “los Tres Mosqueteros” cuando escribía “Todos para uno y uno para todos” como expresión simbólica del espíritu del CIAT y de solidaridad, integración, cooperación y ayuda mutua que en una unidad de metas e intereses deberíamos alcanzar todas las Administraciones Tributarias y Organismos hoy aquí representados. Muchas gracias por su atención.

## **PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES**





**CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT**  
**París, Francia**  
**18 al 21 de octubre de 2010**

**PROGRAMA DE ACTIVIDADES**

**TEMA CENTRAL: “EL MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS A TRAVÉS DE NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN”**

**Lunes 18 de octubre**

**Mañana**

09:00 - 09:30 Acto inaugural (30')

09:30 - 10:10 Foto oficial y Receso para café

**Tema 1: La fusión de competencias en las AATT como estrategia de mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la administración pública**

**Moderador:** Pablo Ferreri, Director General de Rentas, Dirección General Impositiva, Uruguay.

10:10 - 10:40 **Orador:** Philippe Parini, Director General, Dirección General de Finanzas Públicas, Francia (30')

10:40 - 10:50 **Comentarista:** Douglas O'Donnell, Director, Administración de Tratados y Coordinación Internacional, Servicio de Rentas Internas, Estados Unidos (10')

10:50 - 11:20 Debate (30')

**Caso práctico 1.1: Los modelos de fusión, su compatibilidad y viabilidad con la función tributaria**

**Moderador:** Carmen Elena Pineda, Directora General de Impuestos Internos, El Salvador

11:20 – 11:40 **Orador:** Rudy Villeda Vanegas, Superintendente, Superintendencia de Administración Tributaria, Guatemala (20')

11:40 - 12:00 **Orador:** Nahil Hirsh, Superintendente Nacional Tributaria, Perú (20')

12:00 - 12:30 Debate (30')

12:30 - 14:00 Almuerzo

## PROGRAMA DE ACTIVIDADES

---

### Tarde

#### **Caso práctico 1.2: La fusión de los tributos internos y aduanas: lecciones aprendidas y por aprender**

**Moderador:** Sergio Mujica, Secretario General Adjunto de la Organización Mundial de Aduanas, OMA

14:00 - 14:20 **Orador:** Hernando Gallo, Asesor del Director General, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Colombia, (20')

14:20 - 14:40 **Orador:** Juan Carlos Rizo León, Administrador General de Grandes Contribuyentes, Servicio de Administración Tributaria, México (20')

14:40 - 15:10 Debate (30')

15:10 - 15:25 Receso

#### **Caso práctico 1.3: La fusión de la administración de los tributos internos con otras funciones de la hacienda pública: justificación y viabilidad**

**Moderador:** Cheryl Phillip, Comisionada AG, Departamento de Ingresos, Trinidad y Tobago

15:25 - 15:45 **Orador:** Marian Bette, Área de Asuntos Internacionales, Administración de Impuestos y Aduanas, Países Bajos (20')

15:45 - 16:05 **Orador:** Carlos Alberto Sánchez, Director General de los Recursos de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina (20')

16:05 - 16:35 Debate (30')

Martes 19 de octubre

**Mañana**

**Tema 2: Aspectos claves para la implementación de una fusión de competencias en las AATT**

**Moderador:** Robert Joseph, Director General, Dirección General de Impuestos, Haití

09:00 - 09:30 **Orador:** Márcio F. Verdi, Secretario Ejecutivo, CIAT (30')

09:30 - 09:40 **Comentarista:** Francisco Fonseca, Director General, Dirección General de Tributación, Costa Rica

09:40 - 10:10 Debate (30')

10:10 - 10:40 Receso

**Caso práctico 2.1: La gestión del cambio: el liderazgo hacia el cambio, la compatibilización de estructuras, funciones y procedimientos.**

**Moderador:** William Layne, Secretario Permanente de Finanzas, Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, Barbados

10:40 - 11:00 **Orador:** Lorraine Malinda, Comisionada Adjunta, Recursos Humanos, Autoridad de Ingresos de Kenia (20')

11:00 - 11:20 **Orador:** Oswaldo Guillen, Director Ejecutivo de Ingresos, Honduras (20')

11:20 - 11:50 Debate (30')

**Caso práctico 2.2 La gestión del recurso humano ante cambios estructurales: la administración de la carrera administrativa, la capacitación, la recalificación, la definición de regímenes salariales.**

**Moderador:** Gerónimo Bellasai, Vice-Ministro de Tributación, Paraguay

11:50 - 12:10 **Orador:** Philippe Rambal, Subdirector General, Contabilidad Pública, Dirección General de Finanzas Públicas, Francia (20')

12:10 - 12:30 **Orador:** Giuseppe Zafarana, Jefe del Departamento de Personal, Guardia de Finanzas, Italia (20')

12:30 - 13:00 Debate (30')

13:00 - 14:30 Almuerzo

## PROGRAMA DE ACTIVIDADES

---

### Tarde

14:30 - 16:00 Presentación Productos CIAT

#### 1. Estrategia de Comunicación Digital: Nuevo Sitio Web del CIAT (40´)

Participante	Organismo / País	Actividad
Marcio F. Verdi	CIAT	Introducción
Issel Perozo	Consultora CIAT	Estrategia de Comunicación Digital
Issel Perozo	Consultora CIAT	Presentación del nuevo Sitio Web del CIAT
Marcio F. Verdi	CIAT	Conclusión

#### 2. Modelo CIAT de Factura Electrónica para uso en el comercio internacional (30´)

Participante	Organismo / País	Actividad
Raul Zambrano	CIAT	Introducción
Vinicius de Freitas	Secretaria de Hacienda Estado de Rio Grande del Sur, Brasil	Presentación del modelo de Nota Fiscal Electrónica
Antonio Obregón	Servicio de Administración Tributaria - México	Presentación del modelo de Comprobante Fiscal digital
Eudaldo A. de Jesús	Secretaria de Hacienda Estado de Bahia, Brasil	Presentación de la propuesta(s) de utilización de factura fiscal en comercio exterior
Raul Zambrano	CIAT	Conclusión

#### 3. Modelo CIAT de Benchmarking (20´)

Participante	Organismo / País	Actividad
Socorro Velázquez	CIAT	Introducción y presentación de los avances del Grupo de Trabajo CIAT sobre Benchmarking
Subert Gilbert	Dirección de Rentas Internas- Trinidad y Tobago	Comentarios y respuestas a consultas
Socorro Velázquez	CIAT	Conclusión

**Miércoles 20 de octubre**

9:00 - 13:30 **SESIÓN TÉCNICO-ESTRATÉGICA:** Panel de expertos sobre “la lucha contra el Fraude Tributario Internacional”, a través de dos mesas redondas; una sobre “El Intercambio de Información” y otra, sobre “Prácticas Abusivas”, para posterior debate.

La Sesión Técnico-Estratégica está focalizada a la participación de los representantes de los países miembros del CIAT, pudiendo asistir también los integrantes de las delegaciones invitadas.

**Mesa Redonda 1: El Intercambio de Información**

**Moderación:** CIAT, Socorro Velázquez

Participantes:	Ecuador	Carlos Marx Carrasco
	España	Vicente Peirats
	Estados Unidos	Douglas O'Donnell
	Francia	Maité Gabet; Irène Grenet
	Italia	Stefano Gesuelli
	OCDE	Jeffrey Owens

**Mesa Redonda 2: Mecanismos efectivos para el Combate al Planeamiento Tributario Nocivo**

**Moderación:** CIAT, Márcio F. Verdi

Participantes:	Argentina	Carlos Alberto Sánchez
	Chile	Iván Beltrand
	Comisión Europea	Donato Raponi
	Francia	Maité Gabet
	FMI	Juan Toro
	Uruguay	Pablo Ferreri

## PROGRAMA DE ACTIVIDADES

---

Jueves 21 de octubre

### Mañana

**Tema 3:** Aspectos emergentes a considerar en la fusión de competencias

**Moderador:** Soraya Nivar, Subdirectora Recaudación, Dirección General de Impuestos Internos, República Dominicana

09:00 - 09:30 **Orador:** Marcelo de Melo Souza, Subsecretario de Gestión Corporativa, Receita Federal de Brasil (30')

09:30 - 09:40 **Comentarista:** Matthias Witt, Jefe de la División de Políticas Públicas, GTZ (10')

09:40 - 10:10 Debate (30')

10:10 - 10:30 Receso

**Caso práctico 3.1: La fusión de competencias y la sociedad: la comunicación y las relaciones con antiguos y nuevos actores**

**Moderador:** Viralee Latibeaudiere, Directora General (a.i) Dirección de Administración Tributaria, Jamaica

10:30 - 10:50 **Orador:** Vincent Mazaauric, Subdirector General, Dirección de la Red y Recursos, Dirección General de Finanzas Públicas, Francia (20')

10:50 - 11:10 **Orador:** Juan Manuel López Carbajo, Director General, Agencia Estatal de Administración Tributaria, España (20')

11:10 – 11:40 Debate (30')

**Caso práctico 3.2: Los sistemas de información y la nueva organización. Hasta donde debe llegar la integración.**

**Moderador:** Roberto Ugarte, Presidente Ejecutivo, Servicio de Impuestos Nacionales, Bolivia

11:40 - 12:00 **Orador:** Peter Poulin, Comisionado Asistente y Jefe Oficina de Información, Agencia de Ingresos de Canadá (20')

## PROGRAMA DE ACTIVIDADES

---

12:00 – 12:20 **Orador:** Silas Santiago, Secretario Ejecutivo del Comité Gestor del Sistema SIMPLES Nacional, Receita Federal de Brasil (20')

12:20 - 12:50 Debate (30')

12:50 - 14:15 Almuerzo

### Tarde

#### **Caso práctico 3.3: Los desafíos, tendencias y evaluación de los procesos de fusión.**

**Moderador:** José Antonio de Azevedo Pereira, Director General, Dirección General de Impuestos, Portugal

14:15 -14:35 **Orador:** Reinaldo Alemán, Vicejefe, Oficina Nacional de Administración Tributaria, Cuba (20')

14:35 -14:55 **Orador:** Víctor van Kommer, Director del Centro de Estudios, IBFD (20')

14:55 - 15:25 Debate (30')

15:25 - 15:40 Evaluación evento

15:40 - 17:00 **Clausura**

15:40 - 16:10 **Consideraciones finales**  
Luis Cremades Ugarte,  
Jefe de la Misión española ante el CIAT (30')

16:10 - 17:00 Actos de cierre del evento

## **LISTA DE PARTICIPANTES**





## CONFERENCIA TÉCNICA

Paris, Francia  
Del 18 al 21 de Octubre de 2010

### LISTA DE PARTICIPANTES

#### ADETEF

**Agnes Arcier**  
Presidente - ADETEF

**Carolina Ballester Ter Madueno**  
Jefe de Proyectos - ADETEF

**Bruno Strullou**  
Expert Fiscal - ADETEF

**Claire Naval**  
Jefe de Proyecto - ADETEF

**Sylvie Tamen-Rogier**  
Inspecteur Douanes - ADETEF

#### AFRICA DEL SUR

**Lebepe Coffet**  
Counsellor Customs  
South Africa Embassy

#### ALBANIA - INVITADO

**Altin Hoxha**  
Director of Tax Investigation  
General Tax Department

**Erion Prifti**  
Director of Taxpayers Service  
General Tax Department

**Gasmir Spahija**  
General Director  
General Tax Department

#### ARGELIA

**Abdenour Hibouche**  
Directeur - DGI

#### ARGENTINA

**Fernando Caamaño**  
Subdirector General de  
Recursos Humanos - AFIP

**Ricardo Echegaray**  
Administrador Federal - AFIP

**Silvana Quinteros**  
Subdirectora General de  
Coordinación Operativa - AFIP

**Carlos Alberto Sánchez**  
Director General de los  
Recursos de la Seguridad S - AFIP

**Sabrina Zibecchi**  
Jefa de División Gestión Fiscal  
Internacional - AFIP

#### AUSTRIA - INVITADO

**Ingobert Waltenberger**  
Attaché des affaires financières  
Ambassade d'Autriche

#### BANCO MUNDIAL

**Raul Felix Junquera Varela**  
Senior Public Finance Specialist  
World Bank

## LISTA DE PARTICIPANTES

---

### **BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO**

#### **Fátima Cartaxo**

Especialista em Gestão Fiscal e Desenvolvimento Mu  
Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID

### **BARBADOS**

#### **Sonia Jones**

Chief Internal Auditor  
Ministry of Finance

#### **William Layne**

Permanent Secretary

### **BÉLGICA**

#### **Carlos Six**

Administrateur Général de la Fiscalité f.f.  
SPF Finances Belgique

### **BÉLGICA - INVITADO**

#### **Jean- Marc Delporte**

Administrateur Général adjoint  
S.P.F Finances

### **BENIN**

#### **Mariama S. Nee Baba- Moussa**

Administrateur des Impots  
Direction Generale des Impots

### **BERMUDAS**

#### **Mannard Packwood**

Assistant Tax Commissioner  
Audit/ Compliance  
Government of Bermuda

### **BOLIVIA**

#### **Irma M. Alexandra Andrade Rivero**

Gerente Nacional de Recursos Humanos  
Servicio de Impuestos Nacionales

#### **Rita Clotilde Maldonado Hinojosa**

Gerente Distrital El Alto  
Servicio de Impuestos Nacionales

#### **Roberto Ugarte**

Presidente Ejecutivo  
Servicio de Impuestos Nacionales

### **BRASIL**

#### **Otacilo Cartaxo**

Secretário da Receita Federal do Brasil  
Secretaria da Receita Federal do Brasil

#### **Anelise Daudt Prieto**

Auditora Fiscal da Receita Federal  
Secretaria da Receita Federal do Brasil

#### **Silas Santiago**

Secretário - Executivo Do Comité Gestor do Simples N  
Receita Federal do Brasil

#### **Marcelo Souza**

Subsecretario de Gestao Corporativa  
Secretaria da Receita Federal do Brasil

### **BRASIL – ESAF**

#### **Genevieve Branco**

Diretora de Cooperação  
Escola de Administração Fazendária

**BRASIL - INVITADO**

**Eudaldo Almeida de Jesus**  
Coordenador Geral  
ENCAT

**Lúcia de Fátima Calou Araujo**  
Secretaria Executiva  
Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará

**Alvaro Bahía**  
Auditor Fiscal  
Secretaria da Fazenda  
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

**Vinicius de Freitas**  
Coordenador Técnico Ajdunto - ENCAT

**Leonardo Gaffrée Dias**  
Secretário Adjunto  
Secretaria da Fazenda do Rio

**Roberto Kupski**  
Presidente  
Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos E

**Mario Luis Wunderlich dos Santos**  
Subsecretário Adjunto  
Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

**Sandra Machado**  
Presidente  
Cogef

**Carlos Martins Marques de Santana**  
Secretário da Fazenda  
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

**João Batista Soares de Lima**  
Secretário de Estado da Tributação  
Governo do Estado do Rio Grande do Norte

**Vinicius Teixeira Sucena**  
Assessor Técnico  
Presidência da República

**Cláudio José Trinchao Santos**  
Secretario de Estado  
Sefaz

**Renato Villela**  
Secretário de Estado de Fazenda  
Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro

**BRASIL-PGFN**

**Adriana Carvalho**  
Pocuradora-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**Paulo Ricardo de Souza Cardoso**  
Diretor de Gestão da Dívida Ativa da União  
Procuradoria Geral da Fazenda

**CAMERÚM**

**Alfred Bagueka Assobo**  
Inspecteur Principal des Impôts  
Direction Générale des Impôts

**CÁNADA**

**Maria Pica**  
Senior Program Officer - International Relations  
Canada Revenue Agency

**Peter Poulin**  
Assistant Commissioner and Chief Information Officer  
Canada Revenue Agency

## LISTA DE PARTICIPANTES

---

### CHILE

**Iván Beltrand**

Subdirector de Fiscalización  
Servicio de Impuestos Internos

### CHIPRE

**George Poufos**

Commissioner  
Department of Inland Revenue

### CIAT

**María Raquel Ayala Doval**

Directora Estudios y Capacitación  
CIAT

**Francisco Beiner**

Gerente de Desarrollo y Eventos  
Institucionales  
CIAT

**Johana Canto**

Asistente de Misión Francesa  
CIAT

**Márcio Ferreira Verdi**

Secretario Ejecutivo  
CIAT

**Miguel Pecho**

Gerente de Estudios e  
Investigaciones Tributarias  
CIAT

**Issel Perozo**

Consultora  
CIAT

**Socorro Velázquez**

Director de Asistencia y Cooperación  
Internacional  
CIAT

**Raúl Zambrano**

Gerente de Asistencia Técnica  
CIAT

### COMISION EUROPEA

**Helene Michard**

Administrator  
European Commission

**Donato Raponi**

Head of Division  
European Commission

**Frank Van Driessche**

Head of Sector  
European Commission

### ESLOVAQUIA-INVITADO

Miroslav Mikulcik  
Director General  
Tax Directorate of the Slovak Republic

### CONGO

**François Bossolo**

Inspecteur principal des Impôts  
Direction Générale des Impôts et des  
Domaines Congo Brazzavi

### COSTA RICA

**Francisco Fonseca Montero**

Director General de Tributación  
Dirección General de Tributación

**Jenny Phillips Aguilar**

Viceministra  
Ministerio de Hacienda

**Amalia Ramirez Chaves**

Subdirectora  
Ministerio de Hacienda

### CUBA

**Reinaldo W. Aleman Mondeja**

Vicejefe  
ONAT

**Lourdes Elena Garrido Alvarez**  
Directora Servicios Fiscales  
ONAT

**CURAZAO**

**Amarilis Odilia Haseth**  
Deputy Island Receiver  
Curacao

**Stella James**  
Acting Head of Taxes  
Inspectorate of Taxes  
ECLAC

**Juan Pablo Jimenez**  
Oficial de Asuntos Economicos  
Comision Economica para  
America Latina y el Caribe (CEPAL)

**ECUADOR**

**Carlos Marx Carrasco Vicuña**  
Director General  
Servicio de Rentas Internas - SRI

**Susana Elizabeth Toro Orellana**  
Directora Nacional de Gestión  
Tributaria  
Servicio de Rentas Internas - SRI

**EGIPTO**

**Tariq Mokbel**  
General Manager  
Egyptian Tax Authority

**EL SALVADOR**

Carmen Elena Pineda  
Directora General  
Dirección General de Impuestos  
Internos

**ESPAÑA**

**Luis Cremades Ugarte**  
Jefe de la Misión Española  
ante el CIAT  
CIAT

**Angeles Fernandez**  
Inspectora de Hacienda  
IEF-AEAT

**Elena Guerrero**  
Directora de Servicios  
Agencia Estatal de Administración  
Tributaria - AEAT

**Juan Manuel López Carbajo**  
Director General  
Agencia Estatal de Administración  
Tributaria - AEAT

**Francisco M. de Morales Anciola**  
Director del Gabinete de la AEAT  
AEAT

**Celia Pablos Salgado**  
Directora de la Escuela de  
Hacienda Pública  
Instituto de Estudios Fiscales

**Vicente Peirats**  
Jefe de la Unidad Central de  
Relaciones Int.  
Agencia Estatal de Administración  
Tributaria - AEAT

**ESTADOS UNIDOS**

**Douglas O'Donnell**  
Director  
LMSB(International) IRS

**Benbrahim Aziz**  
U.S. Tax Attache in Paris  
Internal Revenue Service

**Raul Pertierra**  
Acting Revenue Service  
Representative - IRS

**FONDO MONETARIO  
INTERNACIONAL - FMI**

**Juan Toro**  
Division Chief  
International Monetary Fund

**FRANCIA**

**Jean-Charles Babe**  
Inspecteur á la Mission  
DGFIP

**Robert Collin**  
Chef de Pôle  
MAEE

**Eric Desquesses**  
Inspecteur Principal  
MAEE

**Eric Dubois**  
Inspecteur á la Mission  
DGFIP

**Alice Duquesne**  
Responsable d'un Pole  
Géographique á la Mission  
DGFIP

**Ivan Faugeron**  
Secrétaire Général  
CREDAF

**Jean-Marc Fenet**  
Directeur, Adjoint Chargé de la  
Fiscalité  
DGFI

**Eve-Laurence Fischer**  
Inspecteur Departemental  
Anid DGFIP

**Maité Gabet**  
Chef du Bureau des Affaires  
Internationales en Mat  
DGFIP

**Isabelle Gaetan**  
DGFIP

**Jean-Louis Gautier**  
Directeur Adjoint Sous-Directeur  
du Contrôle Fis.  
DGFIP

**Angel Gonzalez**  
Chef mission francaise près du CIAT  
DGFIP

**Irène Grenet**  
Chef du Bureau de la Directiion de la  
Législation  
DGFIP

**Josiane Lanteri**  
Chef de la Mission de Coopération  
Internationale  
DGFIP

**Pascal Lavoue**  
AFIP  
DGFIP

**Chantal Marchand**  
Chef des Services Fiscaux  
Direction du Contrôle Fiscal

**Vicent Mazauric**  
Directeur, Adjoint chargé de la  
Gestion Publique DGFIP

**Christine Nairaud**  
Adjointe á la Chef de la Mission  
DGFIP

**Hervé Papin**  
Controleur Principal  
DGFIP / syndicat UNSA

**Philippe Parini**  
Directeur Général de la DGFIP  
DGFIP

**Francois Plessier**  
Adjoint á la Chef de la Mission  
DGFIP

**Philippe Rambal**

Directeur, adjoint chargé du pilotage  
du Réseau et  
DGFIP

**Jean-Marc Seigne**

Responsable d' un Pole  
Géographique á la Mission  
DGFIP

**Paul Touzet**

Chef des Services Fiscaux  
DGFIP

**GTZ**

**Christiane Schuppert**

Tax Policy Advisor  
GTZ

**Matthias Witt**

Head Public Policy  
GTZ

**GUATEMALA**

**Gladis Adelia Gil de Hernandez**

Directora Suplente  
Superintendencia de Administración  
Tributaria

**Victor Salomón López Zaldaña**

Director  
Superintendencia de Administración  
Tributaria

**Rodrigo Montufar**

Miembro del Directorio  
Superintendencia de Administración  
Tributaria

**Rudy Baldemar Villeda Vanegas**

Superintendente  
Superintendencia de Administración  
Tributaria

**HAÏTÍ**

**Jean Emmanuel Casseus**

Membre de Cabinet du Secrétaire  
d'Etat aux Finance  
Ministere de'Economie et des  
Finances

**Jean-Noel Jean Ronel**

Technicien au Cabinet  
du Secrétaire d'Etat aux Fin  
Ministere de l'Economie et des  
Finances

**Robert Joseph**

Directeur General  
Direction Generale des Impots

**Louis Jean Wagner**

Directeur du Centre Des Impots  
CARREFOUR

**HONDURAS**

**José Oswaldo Guillén Dominguez**

Ministro Director Ejecutivo  
Dirección Ejecutiva de Ingresos

**HUNGRÍA**

**Lászlóné Varga**

Commissioner responsible  
for International Matters

**IBFD**

Maarten Goudsmit  
Publishing Director/Members  
of the Executive Board - IBFD

**Victor van Kommer**

Knowledge Centre Director/Member  
of the Executive - IBFD



## LISTA DE PARTICIPANTES

---

### INDIA

**Chitranjan Kahlon**

Spl.Secretary  
Ministry of Finance

### INVITADOS

**Manuel Garcia**

Consultor  
Consultor Independiente

**Olga Lucia Gonzalez Parra**

Coordinadora Académica  
Universidad Externado de Colombia

**Margarita Hernandez**

Consejera de Finanzas  
Embajada de España

**Carlos Pascual Merino**

Consejero de Finanzas de la  
Delegación de España  
Ministerio de Economía y Hacienda

**Julio Roberto Piza Rodriguez**

Director Departamento derecho Fiscal  
Universidad Externado de Colombia

**Concepción Sacristán Sánchez**

Consultora Autónomo

**Daniel Vernhet**

Consultor Tributario  
Independiente

### INVITADO – DGFIP

**Claudino Pita**

Consultor Autónomo

### IOTA

**Marek Welenczyk**

Executive Secretary  
IOTA

### ITALIA

**Michele Bosco**

Head of International Fiscal Crime  
Unit  
Guardia di Finanza

**Michele Carbone**

Jefe del Departamento Análisis y  
Relaciones Int.  
Guardia di Finanza

**Stefano Gesuelli**

Head of Taxation Unit  
Guardia di Finanza

**Giuseppe Zafarana**

Jefe del Departamento Personal  
Guardia di Finanza

### JAMAICA

**Rosalee Brown**

Commissioner  
Inland Revenue Department  
Ministry of Finance

**Viralee Latibeaudiere**

Director General Tax Administration  
Directorate  
Ministry of Finance

### JAPÓN -INVITADO

**Yasushi Suzuki**

Long Term Visitor to France  
National Tax Agency, Japan

### KENIA

**Lorraine Malinda**

SDC HR  
Kenya revenue authority

## LISTA DE PARTICIPANTES

---

### **LIBIA - INVITADO**

**Alain Bifani**

Directeur Général  
Ministère des Finances

### **LITUANIA - INVITADO**

**Modestas Kaseliauskas**

Head  
State Tax Inspectorate under the  
Ministry of Finance

**Gediminas Mudenas**

Head of EU Affairs and International  
Relations Div  
State Tax Inspectorate under  
the Ministry of Finance

### **MALI**

**Dionké Diarra**

General Director  
General Tax

### **MARRUECOS**

**Noureddine Bensouda**

Tresorier General du Royaume  
Ministere de L'Economie et des  
Finance

**Abdellatif Zaghoun**

Director General  
General Administration of Taxes

### **MÉXICO**

**Juan Carlos Katase Enriquez**

Administrador Central de  
Coordinación Estratégica  
Administración General de Grandes  
Contribuyentes/ Servicio d

**Antonio Obregón**

Administrador  
Servicio de Administración Tributaria

**Juan Carlos Rizo León**

Administrador General Grandes  
Contribuyentes  
Sistema de Administración Tributaria

### **NIGERIA**

**Hamma Hamadou**

General Director  
General Tax

### **OCDE**

**Sean Moriarty**

Head of Division  
OECD

**Grace Perez-Navarro**

Deputy Director  
OECD

**Jeffrey Owens**

Director, Centre for Tax Policy and  
Administration  
OECD

### **PANAMÁ**

**Luis Cucalon**

Director  
Direccion General de Ingresos

**Isis Ortiz**

Asesora Legal del Despacho Superior  
Ministerio de Economía y Finanzas

### **PAÍSES BAJOS**

**Marian Bette**

Senior Policy Adviser  
Netherlands Tax and Customs  
Administration

### **PARAGUAY**

**Gerónimo Bellassai**

Viceministro  
Hacienda

**María Selva Gimenez de Paiva**  
 Directora General  
 Subsecretaria de Tributación - Mrio.  
 de Hacienda

**Maria Angelina Silva**  
 Subdirectora-Geral  
 Direcção-Geral dos Impostos de  
 Portugal

**Cesar Daniel Ibarrola Cano**  
 Director  
 Subsecretaria de Tributación - Mrio.  
 de Hacienda

**REPÚBLICA DE GEORGIA**  
 Lily Begiashvili  
 Deputy Head  
 Revenue Service

**PERÚ**

**REPÚBLICA-SERBIA**

**Nahil Hirsh**  
 Superintendente Nacional  
 SUNAT

**Dragana Pavlovic**  
 Coordinator Ministry of  
 Finance - Tax Administration

**POLONIA**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Augustjanski Przemyslaw**  
 Deputy Director  
 Tax Chamber in Pozna &#324;

**Soraya Nivar Senra**  
 Subdirectora Recaudación  
 Dirección General de Impuestos  
 Internos

**POLONIA - INVITADO**

**Nieves Vargas Collado**  
 Enc. Departamento Cooperación  
 Internacional  
 Dirección General de Impuestos  
 Internos

**Maciej Mlodzikowski**  
 Director of Department  
 Ministry of Finance

**PORTUGAL**

**REYNO UNIDO – INVITADOS**

**Jose Costa Alves**  
 Chefe de Divisao  
 Direcção-Geral dos Impostos de  
 Portugal

**Michael Chael Canvin**  
 Lead Consultan  
 Crown Agents

**Leonor Duarte**  
 Subdirectora-Geral  
 Direcção-geral dos Impostos de  
 Portugal

**Mark Waddington**  
 Director Tax  
 Crown Agents

**João Durão**  
 Subdirector-Geral  
 Direcção-Geral dos Impostos de  
 Portugal

**RUSIA - INVITADO**

**Mikhail Mishustin**  
 Director General  
 Federal Tax Service of Russia

## LISTA DE PARTICIPANTES

---

### SENEGAL – INVITADO

**Amadou Ba**  
Directeur General  
Direction Générale des Impôts et des

### SERBIA – INVITADO

**Radmila Jugovic**  
Assitant Director-Coordinator  
Tax Administration of Serbia

**Zoran Vasic**  
Assistant Director  
Tax Administration of Serbia

### SURINAM

**Cornelis Antonie VanDijk**  
Director of Taxes  
Ministry of Finance

**Joan Veldhuizen**  
Inspector of direct Taxes  
Ministry of Finance

### TRINIDAD Y TOBAGO

**Subert Gilbert**  
Assistant Commissioner  
IRD

**Cheryl Phillip**  
Commissioner of Inland Revenue  
Inland Revenue Division

### TÚNEZ

**Moez Daghfous**  
CSP  
General Tax

### UCRANIA

**Iurii Gladun**  
Head of International  
Relations Department

**Volodymyr Grygorenko**  
Advisor to the Head State  
Tax Administration of Ukraine

**Sergii Lekar**  
Deputy Head  
State Tax Administration  
of Ukraine

**Oleksandr Papaika**  
Head State Tax  
Administration of Ukraine

**Oksana Stepanenko**  
Chief State Tax Inspector  
State Tax Administration of Ukraine

### URUGUAY

**Pablo Ferreri**  
Director General de Renta  
Dirección General Impositiva

**Alvaro Romano**  
Subdirector General de la DGI  
Dirección General Impositiva

### WCOOMD

**Robert Ireland**  
Conducts Research on  
Customs and Int.  
Trade Sub.World Customs  
Organization

Todo el material y contenido de esta publicación fue preparado, levantado e impreso en el Centro de Publicaciones de la Secretaría Ejecutiva del CIAT, apartado postal 0834 - 02129, Panamá, República de Panamá.

Esta publicación consta de 70 ejemplares.