

Conferencia Técnica del CIAT

La Cobranza Administrativa como Mecanismo Efectivo de Incremento del Recaudo



Lisboa, Portugal,
24 al 27 de octubre de 2011



**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT
Autoridad Tributaria y Aduanera - AT**

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT



**LA COBRANZA ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO
EFECTIVO DE INCREMENTO DEL RECAUDO**

**Lisboa, Portugal,
24 al 27 de octubre de 2011**



Copyright ©2011
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Secretaría Ejecutiva

Apartado Postal 0834-02129
Panamá, República de Panamá
Web site: <http://www.ciat.org>
Correo Electrónico: ciat@ciat.org
ISBN 978-9962-647-58-4

Publicado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias -
CIAT

ÍNDICE

Presentación del CIAT	iii
------------------------------	-----

SESIÓN INAUGURAL

TEMA 1 LAS FACULTADES DE COBRO DE LAS AATT: LA COBRANZA ADMINISTRATIVA VS LA COBRANZA JUDICIAL

Ponencia

TEMA 1	Las facultades de cobro de las AATT: la cobranza administrativa vs la cobranza judicial. Arij Van Eijdsen, Director General de la Administración de Impuestos y Aduanas (Países Bajos).....	3
--------	---	---

Casos prácticos

TEMA 1.1	La competencia para el cobro administrativo coactivo y el amigable: estructuras administrativas, alcance, ventajas y desventajas. Max Marteau, Representante del Director General, Dirección General de Finanzas Públicas (Francia).....	37
----------	--	----

TEMA 1.1	La competencia para el cobro administrativo coactivo y el amigable: estructuras administrativas, alcance, ventajas y desventajas. Carlos Roberto Occaso, Subsecretario de Recaudación y Atención al Contribuyente, Secretaría da Receita Federal (Brasil).....	49
----------	--	----

ÍNDICE

TEMA 1.2	La clasificación y gestión de cartera de adeudos. Mario Pereira Januário, Director de Finanzas, Ministerio de Finanzas (Portugal).....	83
TEMA 1.2	La clasificación y gestión de cartera de adeudos. Rudy Villeda, Superintendente de Administración Tributaria (Guatemala)	107
TEMA 1.3	Las formas de extinción de la acción administrativa coactiva y sus consecuencias. Carlos Sánchez, Director General de los Recursos Humanos de la Seguridad Social (Argentina).....	121
TEMA 2	MECANISMOS EFICACES DE RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS: MEDIDAS CAUTELARES, FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO Y REMATE DE BIENES	
<i>Ponencia</i>		
TEMA 2	Mecanismos eficaces de recuperación de los adeudos: medidas cautelares, facilidades o acuerdos de pago y remate de bienes. José María Meseguer Rico, Director General, Agencia Estatal de Administración Tributaria (España).....	143
<i>Casos prácticos</i>		
TEMA 2.1	Las medidas cautelares, su aplicación y oportunidad. Tania Quispe, Superintendente Nacional Tributario (Perú).....	165
TEMA 2.2	Las facilidades o acuerdos de pago: oportunidad, condiciones y aplicación. Michael Gitau Waweru, Comisionado General, Servicio de Ingresos (Kenia)	187

ÍNDICE

TEMA 2.2	Las facilidades o acuerdos de pago: oportunidad, condiciones y aplicación. Pablo Ferreri, Director General de Rentas, Dirección General Impositiva (Uruguay).....	217
TEMA 2.2	Las facilidades o acuerdos de pago: oportunidad, condiciones y aplicación. Cecilia Rico, Subdirectora de Gestión de Recaudo y Cobranzas, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia).....	249
TEMA 3	HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS	
<i>Casos prácticos</i>		
TEMA 3.1	Los sistemas de información y su apoyo en la gestión de cobro amigable y coactivo. José María Fernandes Pires, Director Jefe de la Misión para implementar el Plan Estratégico (Portugal)	275
TEMA 3.1	Los sistemas de información y su apoyo en la gestión de cobro amigable y coactivo. Germania Montás, Subdirectora General de Impuestos Internos (República Dominicana).....	291
TEMA 3.1	Los sistemas de información y su apoyo en la gestión de cobro amigable y coactivo. Richard Denis, Director General, Agencia de Ingresos (Canadá).....	307
TEMA 3.2	La cooperación administrativa internacional: la asistencia para el cobro. Douglas O'Donnell, Director de la Administración de Tratados y Coordinación de Asuntos Internacionales en la División de Empresas Grandes y Medianas, Servicio de Rentas Internas (Estados Unidos de Norteamérica).....	335

TEMA 3.2	La cooperación administrativa internacional: la asistencia para el cobro. Elina Karhusaari, Asesora, Administración Tributaria (Finlandia).....	353
TEMA 3.3	Las alianzas estratégicas con terceros para la obtención de información sobre bienes y dineros. Roxana González Masis, Directora de la Dirección Regional Pacífico, Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda (Costa Rica).....	379

Sesión de Clausura

Consideraciones Finales, Dr. Everardo Maciel	405
Programa Diario de Actividades	411
Lista de Participantes	421

PRESENTACIÓN DEL CIAT

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo	Márcio F. Verdi
Director de Asistencia y Cooperación Internacional	Socorro Velázquez
Directora de Estudios y Capacitación	María Raquel Ayala
Gerente de Desarrollo y Eventos Institucionales	Francisco J. Beiner
Gerente de Asistencia Técnica	Raúl Zambrano V.
Gerente de Estudios e Investigaciones Tributarias	Miguel Pecho
Gerente de Cooperación Internacional	Gonzalo Arias
Gerente de Contabilidad y Finanzas	Xiomara Tejada
Gerente de Administración Interna y Recursos Humanos	Rita L. Solis

REPRESENTANTES Y CORRESPONSALES DEL CIAT

País	Representante	Corresponsal
Argentina	Ricardo Echegaray	Carlos Alberto Sánchez
Aruba	Ritza Hernandez	Anita ten Hove
Barbados	Margaret Silvers-Carter	
Bermuda	Mannard R. Packwood	
Bolivia	Roberto Ugarte	Sonia Alarcón de Tapia
Brasil	Carlos Alberto Barreto	Flavio Araujo
Canadá	Linda Lizotte-MacPherson	María Pica
Chile	Julio Pereira Gandarillas	Bernardita Moraga
Colombia	Juan Ricardo Ortega López	Patricia Parada Castro
Costa Rica	Francisco Villalobos Brenes	Maribel Zúñiga C.
Cuba	Yolanda Alvarez de la Torre	Armando Lopetegui M.
Curazao	Jamila Isenia	Yut-Ha Natalie Sint Hill
Ecuador	Carlos Carrasco Vicuña	Mauro Andino A.
El Salvador	Carlos Alfredo Cativo Sandoval	Ramón Pérez Gómez
España	José María Meseguer Rico	Fernando Díaz Yubero
Estados Unidos	Steven T. Miller	Raúl Pertierra
Francia	Philippe Parini	Josiane Lanteri
Guatemala	Rudy Villeda Vanegas	Manfredo Chocano A.
Guyana	Khurshid Sattaur	Jenet Abbenettes
Haití	Robert Joseph	
Honduras	Enrique Castellón	Grace de La Paz Saravia
India	Shri Sunil Mitra	Ashutosh Dikshit
Italia	Nino Di Paolo	Stefano Gesuelli
Jamaica	Viralee Latibeaudiere	Meris Haughton

Kenia	Michael Gitau Waweru	John Karimi Njiraini
México	Alfredo Gutiérrez	Roberto López Vides
Nicaragua	Martin Rivas Ruiz	Elías Álvarez M.
Países Bajos	Peter Veld	Marian Bette
Panamá	Luis Cucalón	Esmeralda George
Paraguay	Gerónimo José Bellassai	Elizabeth F. de Corrales
Perú	Tania Quispe	Patricia Jiménez Mayor
Portugal	José Antonio de Azevedo	María Angelina da Silva
República Checa	Jan Knizek	Bronislav Mikel
República Dominicana	Juan Hernández	Nieves Vargas Collado
Saint Maarten	Cedric Prisco Josepa	Maria Bass
Sudáfrica	Oupa Magashula	Varsha Singh
Surinam	Cornelis Van Dijk	Joan Veldhuizen
Trinidad & Tobago	Deokie Hosein	Cheryl Phillip
Uruguay	Pablo Ferreri	Margarita Faral
Venezuela (Rep. Bolivariana)	José David Cabello Rondón	Esther Madrid Blanco

MISIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA

España

Jefe de Misión ante el CIAT:

Luis Cremades Ugarte

Francia

Jefe de Misión ante el CIAT:

Isabelle Gaetan

FOTO OFICIAL
CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT



Lisboa, Portugal
Octubre 24 al 27, 2011

TEMA 1

LAS FACULTADES DE COBRO DE LAS AATT: LA COBRANZA ADMINISTRATIVA VS LA COBRANZA JUDICIAL

Lectura

Tema 1

LAS FACULTADES DE COBRO DE LAS AATT: LA COBRANZA ADMINISTRATIVA VS LA COBRANZA JUDICIAL

Arij Van Eijsden

Director General de la
Administración de Impuestos y Aduanas
(Países Bajos)

Contenido: 1. Introducción.- 2. La organización de la recaudación en los Países Bajos.- 3. Estrategia de cumplimiento.- 4. Management de la recaudación.- 5 Recaudación a cargo del deudor de impuesto mismo.- 6. Posibilidades de recaudación a cargo de terceros.- 7 Medidas en el marco de la crisis financiera y económica.- 8. Cooperación internacional en la recaudación.

1. INTRODUCCIÓN

Esta contribución a la CIAT-Technical Conference 2011 en Lisboa describe el proceso de recaudación en Los Países Bajos. El párrafo 2 trata sobre la organización de Hacienda de Holanda y el objetivo de política aplicado por Hacienda. En el párrafo 3 se entra en la estrategia de cumplimiento y en el párrafo 4 se entra en la gestión de las imposiciones fiscales pendientes de pago y el apoyo automatizado de esas imposiciones. Las posibilidades legales de Hacienda para proceder a la recaudación de las deudas tributarias pendientes, son discutidas en el párrafo 5. En el párrafo 5, también se discuten diferentes facilidades para el deudor de impuestos. En el párrafo 6, constituyen el foco de atención las competencias que Hacienda tiene frente a terceros. Se trata, en particular, sobre las posibilidades para hacerles responsables a terceros de las obligaciones fiscales del deudor de impuesto. En el párrafo 7 se discuten las medidas que se han tomado en relación con la crisis financiera y económica. Y finalmente, el párrafo 8 entra en la cooperación internacional en materia de la recaudación.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LA RECAUDACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS

2.1 Objetivo general de política

El objetivo general de política de Hacienda es:

Los ciudadanos y las empresas están dispuestos a cumplir con sus obligaciones legales para con Hacienda (cumplimiento).

Según normas internacionales, se habla de cumplimiento si existe:

1. Registro
2. hacer declaración (a tiempo)
3. hacer declaración de manera correcta/ completa
4. Pagar (a tiempo) tras recibir la declaración

Hacienda fomenta el cumplimiento en primer lugar a base de partir de una actitud de atención al cliente con lo que se logra una buena comunicación con los ciudadanos y las empresas. Además, Hacienda efectúa una vigilancia adecuada de la observancia de las obligaciones legales y si es necesario las hace cumplir mediante procedimiento penal.

Los más de 30.000 empleados de Hacienda son responsables de un gran número de tareas diferentes. La más conocida es la imposición y recaudación de los impuestos y las cuotas de los seguros sociales. Todos los años, Hacienda procesa las declaraciones de la renta de más de 8 millones de personas particulares y 1,2 millones de declaraciones de empresarios.

Hacienda no sólo se dedica a recaudar, sino que también a dar prestaciones. Hacienda, por ejemplo, se hace cargo de pagar las devoluciones provisionales y las subvenciones que las familias pueden recibir por los gastos de guardería infantil, alquiler o cuidado/ asistencia.

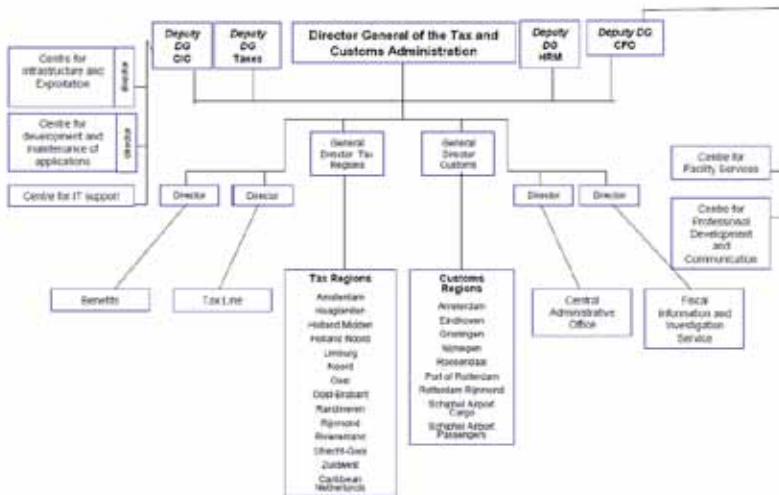
Otros importantes procesos de trabajo son:

- averiguación de fraude
- vigilar la importación, exportación y el tránsito de mercancías
- vigilar el cumplimiento de las leyes y reglas fiscales.

2.2 Organización de Hacienda

Hacienda forma parte del Ministerio de Finanzas y es dirigida por el Director General y su Management Team.

Tax and Customs Administration of the Netherlands



La organización tiene la siguiente estructura:

Tax and Customs Administration of the Netherlands = Administración tributaria holandesa

Director General of the Tax and Customs Administration = Director general de la Administración tributaria

Deputy DG CIO = Director general adjunto CIO

Deputy DG Taxes = Director general adjunto de Fiscalidad

Deputy DG HRM = Director general adjunto RH

Deputy DG CFO = Director general adjunto CFO

Centre for Infrastructure and Exploitation = Centro para Infraestructura y Explotación

Centre for Development and Maintenance of Applications = Centro para el desarrollo de Aplicaciones y mantenimiento

Centre for IT support = Centro para el desarrollo de TIC

Centre for Facility Services = Centro para servicios de Facilidad

Centre for Professional Development and Communication = Centro para conocimientos profesionales y comunicación

Director = Director

General Director Tax Regions = Director General de Zonas de Impuestos

General Director Customs = Director General de Aduana
Tax Regions = Zonas de Impuestos
Caribbean Netherlands = Islas caribeñas holandesas
Customs Regions = Zonas de Aduana
Port of Rotterdam = Puerto de Rotterdam
Schiphol Airport Passengers = Schiphol Airport Pasajeros
Benefits = Subsidios (y prestaciones)
Tax Line = Línea telefónica de ayuda con los impuestos
Central Administrative Office = Oficina de la Administración Central
Fiscal Information and Investigation Service = FIOD (Oficina de investigación del fraude fiscal)

La recaudación de impuestos consiste en procesos masivos y procesos de vigilancia. Los procesos masivos recaen sobre la responsabilidad de Hacienda/ Administración Tributaria Central y los procesos individuales de vigilancia son llevados a cabo por las 'Zonas de Impuestos'.

2.3 El recaudador

Las Zonas de Impuestos (las oficinas) son responsables de la recaudación a cargo del deudor de impuesto individual. Dentro de las Zonas de Impuestos se ha introducido una separación de funciones entre los empleados que están encargados de la imposición de los impuestos (los inspectores) y los empleados que están encargados de la recaudación de los impuestos (los recaudadores)¹. Esta separación de funciones ha sido creada por motivo de diferentes consideraciones:

- Jurídicamente / relacionado con el contenido: la imposición y la recaudación están basadas en muy diferentes y divergentes leyes y reglas y cada cual tiene también su propio trayecto de protección jurídica
- Control interno: el inspector impone la imposición fiscal y en su tarea tiene que dejarse dirigir por la justicia y no por la capacidad de pago

Una vez que el inspector ha impuesto la imposición fiscal (y los posibles procedimientos de objeción y apelación se han concluido) su trabajo ha terminado. La imposición fiscal da comienzo al proceso de recaudación: este es la base para la obligación de pago del deudor de impuesto.

¹ Esta contribución habla por tanto en adelante sobre todo de recaudador (de impuestos)

2.4 El agente de Hacienda

Bajo la responsabilidad del recaudador también trabajan agentes judiciales dentro de las Zonas de Impuestos. Se trata de agentes judiciales especiales² que por la ley son indicados como “agentes de Hacienda”. Los últimos se ponen en acción sólo si el totalmente automatizado sistema de recordatorio de pago, requerimiento de pago y la por correo enviada providencia de apremio no han resultado en el pago de los impuestos adeudados. Los agentes de Hacienda son los únicos que tienen la competencia de realizar actividades para el cobro de impuestos y otras sumas de dinero que se deben de cobrar por intermediación del recaudador de Hacienda. Ellos son los que efectivamente toman las medidas de recaudación forzada. Por lo tanto, ellos se ocupan de ejercer el derecho de embargo y de ejecución. La ventaja de tal propio aparato de agentes es que los agentes de Hacienda:

- recaen directamente bajo la competencia del recaudador, de modo que el recaudador los puede enviar de inmediato al lugar donde más se les necesite, y por tanto
- se puede disponer de ellos de manera muy flexible, y además
- tienen conocimientos de todos los procesos de la imposición y la recaudación de los impuestos, y aparte de eso
- tienen mucha pericia en el campo de la recaudación forzada (embargo y ejecución), porque ellos dedican su completo tiempo de trabajo a tomar medidas de recaudación forzada.

3. ESTRATEGIA DE CUMPLIMIENTO

Hacienda opera según una fija estrategia de mantenimiento de la ley. Eso significa que Hacienda de manera estructural y sistemática elige un instrumento o combinación de instrumentos que mejor encaja con la pretendida influenciación del comportamiento de grupos de contribuyentes, en base al efecto que quiere lograr la Administración Tributaria y basándose en la capacidad disponible. Influenciación del comportamiento significa que Hacienda no sólo investiga las causas subyacentes del incumplimiento, sino que también es consciente del propio comportamiento y los efectos que ese tiene en el comportamiento de cumplimiento de los contribuyentes.

² *Estos agentes de Hacienda por un lado tienen una orden más limitada y por otro más amplia que los agentes judiciales que actúan para otros organismos de cobro y los juzgados. Más limitada: porque exclusivamente cobran cobros de impuesto para el recaudador y más amplia: porque pueden operar por todo el país (sin limitaciones regionales) y además tienen competencias adicionales.*

El instrumental de mantenimiento es amplio y varía de las herramientas destinadas a evitar el incumplimiento hasta la persecución penal del incumplimiento; por ejemplo:

- medidas preventivas (“justo desde el principio”)
- comunicación de mantenimiento
- incentivos en caso de buen comportamiento de pago
- trabajar en la actualidad (responsivo)
- horizontalización
- cooperación con otras organizaciones del Estado
- medidas represivas

Uno de los instrumentos es la Vigilancia Horizontal; este instrumento se ha seguido desarrollando en los últimos años y forma una de las puntas de lanza en la estrategia de mantenimiento de Hacienda. La relación entre la administración pública y las empresas ha cambiado mucho en los últimos años. La relación es más equivalente y más centrada en el colaborar y el llegar a acuerdos. Y además, las empresas - a veces voluntariamente, a veces obligadas por la legislación y la normativa - son cada vez más transparentes en sus explotaciones y gestiones. Hacienda se adapta a esos desarrollos y por eso, donde sea posible, comparte la responsabilidad de cumplir la legislación y la normativa con empresas y organizaciones de diferentes sectores de la economía. Esa responsabilidad compartida se hace constar en convenios. Las empresas que conciertan un convenio con Hacienda, ya no son sometidas a controles intensivos. En la mayoría de los casos, ya sólo se harán controles aleatorios temáticos. Sólo las empresas de buena fe son elegibles. Hacienda, gracias a esta nueva forma de vigilancia, puede dedicar más tiempo a la investigación de las empresas que no se atienen tan bien las reglas. El comportamiento de pago de los socios de convenios forma explícitamente parte de esta cooperación.

El afrontamiento de la recaudación también tiene lugar de acuerdo con las líneas anteriormente expuestas. Por lo que respecta a la vigilancia horizontal, eso también puede significar que empresarios no esperan hasta que se les notifique una providencia de apremio o - aún peor - un agente de Hacienda se presente en casa, sino que ellos, tan pronto como constaten que dentro de la empresa surgen o amenazan surgir problemas de liquidez o de solvencia, eso se lo comunican al recaudador. Eso le ofrece al recaudador más oportunidad para evaluar más a fondo la naturaleza de los problemas y también para, en común acuerdo con el empresario, buscar soluciones.

4. MANAGEMENT DE LA RECAUDACIÓN

4.1 Objetivo

Hacienda ha definido el retraso en la recaudación para el año 2010 como indicador de prestación; el objetivo es que el retraso puede ascender a un 2,5-3% del total. Para 2010, con un retraso en la recaudación de un 2,5% se ha cumplido con ese objetivo; eso significa que el 97,5 % del monto total de la suma de impuestos a recaudar ha entrado efectivamente. En este porcentaje, también se han incluido “viejas” aún no pagadas imposiciones fiscales, pero no las imposiciones para las que no se haya concedido el aplazamiento de pago por motivo de objeción o apelación. A base de controlar los retrasos, se evita que se produzcan pérdidas de recaudación. Pues es un hecho de experiencia que a medida que las imposiciones fiscales estén más tiempo pendientes de pago, la probabilidad de que aún puedan ser cobradas en su totalidad suele disminuir de manera inversamente proporcional.

No se prescriben más objetivos desde el Ministerio de Finanzas (desde el nivel central). Sin embargo, una zona de Hacienda sí que puede acordar internamente sobre determinados objetivos. Así, por ejemplo, el management local puede acordar con la sección de recaudación de esa unidad que se debe realizar un número determinado de responsabilizaciones por periodo. También se puede llegar a acuerdos para emprender ciertas actuaciones para determinados sectores. Y además, el management local suele acordar con los colaboradores de recaudación que sólo una determinada parte (limitada) del retraso de pago puede ser de hace más de un año.

4.2 Management del proceso de recaudación

4.2.1 Organización del proceso de recaudación de Hacienda

Dentro del proceso de recaudación de Hacienda se hace distinción entre (I) la recaudación masiva y (II) la recaudación especial. A continuación, se entra más detenidamente en los procesos de trabajo masivos y especiales.

(I) Recaudación masiva (completamente automatizada)

Con recaudación masiva se entiende el completo proceso de la recaudación desde la fecha de envío de la papeleta de impuestos hasta la fecha de la orden de embargo basada en la providencia de apremio. Los procesos masivos caen bajo la responsabilidad de

Hacienda/ Administración Tributaria Central (B/CA, por sus siglas en holandés). O sea que, los recaudadores que están establecidos dentro de las zonas de Hacienda no tienen mucho que ver con esos procesos masivos. Los últimos son el negocio principal de Hacienda/ Administración Tributaria Central. Hacienda/ Administración Tributaria Central se hace cargo, entre otras, del envío de:

- Imposiciones fiscales
- Recordatorios gratuitos de pagos pendientes
- Requerimientos de pago (por los que se cargan en cuenta los gastos) y
- Providencias de apremio (por los que también se cargan en cuenta los gastos)
- Las órdenes de embargo para la oficina de zona³

Se trata de procesos masivos que están completamente automatizados y que en principio no requieren mano de obra. En esta fase del proceso sólo hay un enfoque personal, si el deudor de impuesto mismo se dirige al recaudador, con motivo de una recibida imposición fiscal, recordatorio de pago, requerimiento de pago o providencia de apremio.

(II) Cobro especial (es casi totalmente dominado por la atención personal)

Con cobro especial se entiende la fase del proceso de recaudación en la que sólo en pequeña medida tiene lugar el apoyo automatizado porque después de la notificación de la providencia de apremio (que como si dijésemos marca el comienzo de la fase del cobro forzado o – formulado jurídicamente – de la fase de ejecución de la providencia de apremio) hay que elegir si debe efectuarse el cobro forzado y, en caso afirmativo, de qué manera. Esos procesos individuales de vigilancia de los cuales forma parte la recaudación especial, sólo son llevados a cabo por las Zonas de Impuestos. Dependiendo de si el deudor de impuesto es un empresario o una persona particular, hay que determinarse sobre cómo puede tomar forma el cobro forzado. Además primero se considera si, por ejemplo, no es posible que la deuda sea descontada de devoluciones. El punto de partida en todo esto, es que en primer lugar y sobre todo se va a cobrar a cargo del deudor de impuesto mismo y tan pronto como quede claro que eso no tendrá (suficiente) éxito, se considerará si a terceros se les puede hacer responsables⁴.

³ Las órdenes de embargo son enviadas a la oficina de zona, mientras que los cuatro documentos enumerados anteriormente (imposiciones fiscales, requerimientos, recordatorios de pago y providencias de apremio) son enviados al deudor de impuesto mismo.

⁴ Véase para esto sub párrafo 6.1.

El método de cobro varía – como ya se ha señalado – según si se trata de un empresario o de un particular. La Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990, está hecha de tal manera que primero hay que investigar si se pueden practicar sencillos métodos de recaudación forzada y a medida que esos tengan menos éxito se pueden hacer entrar las más fuertes posibilidades de recaudación. Como más o menos punto general de partida, arriba se ha expresado que se debe de recaudar lo más posible a cargo del deudor de impuesto mismo. Con respecto a particulares, no se aplica ese punto de partida. Es decir, si al recaudador le resulta más eficiente el involucrar a terceros en la recaudación, se debe de optar por eso. Por esta razón, la recaudación y cobro a cargo de particulares casi en su totalidad se efectúa mediante las líneas del embargo practicado por el Estado y el embargo del sueldo⁵.

Actualmente, mucho más que en el pasado, si el deudor de impuesto es un particular lo primordial es la eficiencia. Se suele optar por la manera de cobro que para Hacienda sea más fácil y/ o más barata. En el caso de empresarios, sí que aún vale el “viejo” refrán (primero tratar de cobrar sin molestar a terceros). Por consiguiente en el enfoque proceso orientado, es necesario que se distinga bien cual deudor de impuesto hay que considerar como empresario y cual hay que considerarlo como particular.

4.2.2 Apoyo por ETM (Enterprise Tax Management)

En estos momentos se está trabajando en la realización de un nuevo sistema de automatización, en el que aún más que en la actualidad se coleccionará información sobre los deudores de impuesto. En el nuevo sistema no sólo se reunirán todo tipo de artilugios técnicos, sino que también se almacenarán completos perfiles de cliente de modo que los recaudadores sabrán con cual tipo de deudor de impuesto están tratando. El nuevo sistema pondrá a disposición del recaudador más apoyo de la automatización resultando en que él esté informado antes y mejor sobre todo lo que sea relevante con respecto al deudor de impuesto. La introducción del ETM, según se espera, conducirá a más cortos retrasos de pago y una mejor prestación de servicio a los deudores de impuesto. Mediante la introducción de ETM, como si fuera se prolonga el proceso masivo. Será posible trabajar mucho más de forma proactiva. Después de la introducción de ETM, la recaudación a cargo de particulares tendrá lugar de manera prácticamente automatizada. En concreto eso resulta en que,

⁵ Para la discusión de los conceptos “embargo practicado por el Estado” y “embargo del sueldo” bajo el esquema incluido en sub párrafo 4.3. y bajo el epígrafe “medidas” en el párrafo 5.2 detrás del bullit noveno y décimo.

después de la notificación de la providencia de apremio, se hace un adicional embargo practicado por el Estado y/ o embargo del sueldo⁶ y si de esa manera la deuda fiscal no se puede finiquitar en su totalidad, esa se sufre como incobrable. Sí cabe señalar que esas imposiciones fiscales consideradas como sufridas incobrables, posteriormente aún pueden cobrarse mediante descuentos de devoluciones o mediante determinadas acciones de cobro.

4.2.3 Cooperación con otras autoridades

Hacienda no sólo es responsable de la imposición y recaudación de impuestos, sino que también se dedica a la imposición y recaudación de las cuotas de los seguros populares y de los seguros sociales. Y además Hacienda también se hace cargo de pagar subvenciones de alquiler (subsides), subsidios de cuidado y asistencia, subsidio por hijos, y las subvenciones que las familias pueden recibir por los gastos de guardería infantil. Y además Hacienda reclama las sumas que la persona, que perciba esos subsidios, haya recibido en demasía o las sumas percibidas por otros conceptos a que no tenga derecho. También para algunos otros organismos gubernamentales se recaudan sumas de dinero. También se suele cooperar mucho en el campo del intercambio de información entre otros organismos gubernamentales y algunos organismos no gubernamentales. Esos otros organismos son otros ministerios, pero también ayuntamientos, el organismo de gestión de los seguros de los trabajadores, servicios aduaneros y además - a la inversa – organismos no gubernamentales tal como los bancos, aseguradores y muchas otras instituciones que sea o no sea automáticamente facilitan datos e información.

Perfiles de riesgo (comportamiento de pago)

En la actualidad, los deudores de impuesto son distinguidos en un par de categorías. En términos generales, se puede hacer una distinción entre aquellos que no pueden pagar y aquellos que sí lo pueden, pero que no quieren o dicho de otra manera “los chicos buenos y los chicos malos”. Sin embargo, las dos categorías mencionadas no son las únicas que hay. En lo que se refiere a atención, por ejemplo, se hace una distinción entre los deudores de impuesto con quienes está en juego un gran interés financiero y con quienes no es el caso. Además en la práctica se suele tratar de manera diferente con empresas grandes y muy grandes por un lado y por otro la pequeña y mediana

⁶ *Zie voor de bespreking van de begrippen “ embargo practicado por el Estado” y “embargo del sueldo” onder het schema opgenomen in sub paragraaf 4.3. en paragraaf 5.2 onder het opschrift “maatregelen” achter de negende en tiende bullit.*

empresa. En el caso de empresas (muy) grandes, los bancos suelen aplicar una forma de financiación que más bien está basada en la confianza y la continuidad. Al contrario el segmento de la pequeña y mediana empresa la mayoría de las veces es financiado en base a garantías. Eso por supuesto tiene consecuencias para la política de recaudación del recaudador de impuestos. Como bastante buena regla de oro, en Los Países Bajos se suele afirmar que mientras el banquero/ los banqueros todavía sigan creyendo en la supervivencia de una empresa, el recaudador no tiene mucha razón para preocuparse (mucho). Además de la distinción mencionada entre ciertos tipos de deudores de impuesto, aún queda más por mencionar. Este párrafo no trata, sin embargo, de ser completo.

Dentro de Hacienda existen así denominadas imágenes de cliente. Esa es una colección de datos que contribuye a la formación de una imagen sobre el deudor de impuesto. Los datos coleccionados aclaran si se trata de un deudor de impuesto bienintencionado o malintencionado. En resumen, se trata de información que hace comprensible si el deudor de impuesto es de confiar o no. La información disponible puede ser determinante para decidir la estrategia de recaudación a seguirse. Prestando servicio cuando sea posible, una actitud dura cuando eso sea necesario. Anteriormente se ha observado que las imágenes de cliente consisten de grandes cantidades de información acerca de la actitud de los deudores de impuesto. Esa información se obtiene a través de la experiencia previa con el deudor de impuesto; la información de terceros tal como de secciones de Hacienda u organismos de investigación u otros terceros que tienen la obligación de facilitar información a Hacienda. La información obtenida es almacenada de forma resumida en un archivo y si de un determinado deudor de impuesto es necesario saber cómo es su actitud para con Hacienda u otros organismos del Estado, entonces se puede consultar.

Después de la puesta en marcha del nuevo sistema de computadora ETM (véase más arriba) los diversos perfiles de cliente y noticias interesantes sobre ciertos deudores de impuesto, estarán almacenados en bases de datos. Habrá una cantidad enorme (mucho más que en la actualidad) de información que será puesta a disposición de los recaudadores. Si el deudor de impuesto llega a (una siguiente fase de) el proceso de recaudación forzada, esa información será puesta automáticamente a disposición del recaudador. En ETM, la información estará mejor categorizada y será más accesible. Luego estará almacenada en un sistema unificado que sea accesible a todo funcionario interesado. En el ETM se va a incorporar además un tipo de sistema bonus malus (bonificación) por el cual el deudor de

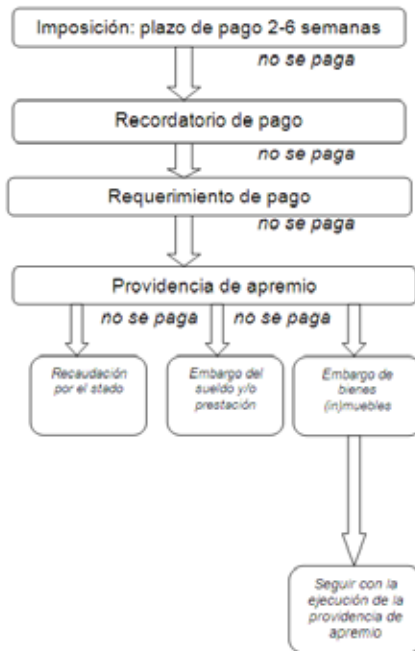
impuesto, dependiente de su comportamiento de pago en el pasado, será conocido como un buen o un mal pagador. Estando al corriente de eso, moverá al recaudador a responder más alerta para con un determinado deudor de impuesto y así actuar de acuerdo con la información.

4.2.4 Distinción entre deudas personales/ deudas empresariales

Los impuestos a recaudar se pueden distinguir entre impuestos personales e impuestos empresariales. Las deudas fiscales empresariales son, entre otros, el impuesto sobre el volumen de ventas y el impuesto sobre la renta y también algunos otros tipos de impuestos relacionados con la actividad empresarial. Los impuestos personales son los impuestos que no necesariamente deben estar directamente vinculados a la actividad empresarial. El impuesto sobre la renta es uno de esos impuestos personales. En general, para la recaudación de los impuestos empresariales se suele aplicar una política de recaudación bastante más estricta que en el caso de los impuestos personales. Para los impuestos personales también se concede más generosamente el aplazamiento de pago y la condonación que en el caso de los impuestos empresariales.

4.3 Esquema

A continuación se representa esquemáticamente cómo transcurre el proceso de recaudación forzada. En el lado izquierdo del esquema bajo el epígrafe "Pago y medidas de recaudación" se mencionan los pasos y las medidas que forman parte del proceso de recaudación (forzada) en el sentido de medidas de cobro. En el lado derecho, bajo el epígrafe "Mitigación de pago" se indica qué facilidades son posibles si alguien no, o temporalmente no, es capaz de pagar la completa o parcial deuda fiscal.

Pago y medidas de recaudación:**Mitigación de pago:****4.3.1 Particulares**

El esquema previamente mencionado vale para los particulares que no exploten una empresa. Sin embargo, lo que se ha observado sobre la “Prosiguiente ejecución de la providencia de apremio”, por lo general no es de aplicación a particulares. Después de que bajo el banco se haya hecho un embargo practicado por el Estado y posiblemente además se haya practicado un embargo del sueldo, las deudas fiscales (eventualmente restantes) se sufrirán como incobrables. Eso significa que bien es cierto que ya no se comienzan nuevas iniciativas de recaudación (forzada), porque no suelen dar ningún resultado. Pero que sí durante un periodo de cinco años aún pueden tener lugar arreglos y descuentos con eventuales devoluciones futuras. El recaudador tiene también la posibilidad de prolongar ese periodo de cinco años. Entonces, él sólo tiene que tomar medidas con el fin de evitar que la imposición fiscal prescriba. En situaciones en las que sospecha que con respecto al deudor de impuesto en el futuro (próximo) se producirá una mejora de los ingresos, el recaudador también tiene la opción de aún de todas formas tomar de nuevo medidas de recaudación. Si, por ejemplo, en

el segundo o tercer año después de haber sufrido incobrable la deuda fiscal, el recaudador nota que el deudor de impuesto ha recibido una gran herencia o ha comenzado un negocio rentable, todavía puede llevar a cabo una recaudación forzada. En el caso de acciones ANPR⁷ y otras actuaciones de recaudación en las que él encuentre bienes susceptibles de cargar, el recaudador incluirá las imposiciones fiscales sufridas incobrables así como las imposiciones fiscales para las que se haya puesto una señal de obligaciones.

Anteriormente se señaló que el cobro a cargo de particulares en principio queda limitado al embargo practicado por el Estado, el embargo del sueldo y eventuales descuentos de posteriores devoluciones de impuesto. Ni que decir tiene que eso no vale para el deudor de impuesto que si bien es cierto no puede ser considerado como empresario, pero que dispone de un patrimonio (sea o no sea adquirido de manera criminal) y que sí que pudiera ser capaz de pagar pero que no quiere pagar.

En breve: aquellos que sí pueden pero que no quieren pagar, incluso si son particulares, también son tratados con mano dura, más o menos comparable con el trato que se suele aplicar en el caso de empresarios.

4.3.2 Empresarios

Para los empresarios también vale grosso modo el esquema incorporado más arriba, sin embargo en la inteligencia de que a los empresarios para sus impuestos empresariales nunca se les envía un recordatorio de pago (gratuito), sino que de inmediato se les envía un requerimiento de pago (no gratuito). El recordatorio de pago se omite porque los empresarios en caso de incumplimiento de pago:

- I- Por lo general sí saben que van retrasados en el pago de su deuda fiscal, y a cargo de esos empresarios
- II- lo antes posible se deben de tomar medidas de recaudación forzada, porque la probabilidad de que la completa deuda fiscal aún sea pagada suele disminuir a medida que transcurre el tiempo.

⁷ Para la descripción de actuaciones ANPR véase sub párrafo 5.2 directamente debajo de la lista de "medidas".

A continuación, a cargo de un empresario no se hace un embargo practicado por el Estado y tampoco un embargo del sueldo. También es importante que en lo que se refiere a la obligación de pago, no es posible pedir por teléfono un corto aplazamiento y además es significativamente menos probable que se conceda el aplazamiento y la condonación en comparación con los particulares. En breve, con respecto a empresarios la política de recaudación es bastante más estricta y hay menos espacio para ofrecerles facilidades. El punto de vista holandés es que, en principio, los bancos y otros proveedores de capital ajeno (o eventualmente los accionistas) son quienes deben de financiar las empresas y no Hacienda.

5. RECAUDACIÓN A CARGO DEL DEUDOR DE IMPUESTO MISMO

5.1 Marco legal

En Los Países Bajos existe una especial Ley sobre la recaudación de impuestos (la “Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990”). Si bien es cierto que en favor de la Administración Pública también hay legislación que da reglas más bien generales para las deudas dinerarias administrativas (de las cuales el impuesto es una) pero en esa legislación general (la “Ley general sobre los procedimientos administrativos”) además de las reglas generales también se dispone que es posible desviarse de esas reglas mediante legislación especial. Lo último se realizó en la Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990.

Además de la Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990, también existe así llamada “legislación inferior” en el campo del derecho de recaudación. Hay, por ejemplo, un decreto de implementación, hay regulaciones de implementación y hay un documento de gestión (la así llamada “Guía de Recaudación 2008”) en la que se han reunido todas las directrices de gestión en el campo del derecho de recaudación. Esa Guía de Recaudación 2008, es muy importante para los recaudadores de impuestos. Ahí el secretario de Estado de Finanzas indica cómo él opina que la ley debe aplicarse. Con lo cual él garantiza la unidad de la política y su ejecución dentro de Hacienda. Una característica explícita del derecho de recaudación, es que está más bien basado en el derecho civil que en el demás derecho fiscal.

5.2 Medidas

La característica más llamativa de la Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990 es que en esa ley se han incorporado adicionales reglas y competencias para los recaudadores. Con “adicionales

reglas y competencias” se quiere decir que, además de todos los recursos, posibilidades y facultados que todo acreedor tiene en base al derecho civil, al recaudador además se le entregan extra posibilidades, medios y competencias en la Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990. Luego entonces, el recaudador dispone de más posibilidades para cobrar las imposiciones fiscales lo más rápido y eficientemente como sea posible en comparación con las posibilidades de otros acreedores al momento de cobrar sus créditos de sus deudores. A continuación se muestra una enumeración global – no completa – de los “extras” que el recaudador tiene en comparación con otros acreedores:

- el recaudador dispone de un propio aparato de agentes de Hacienda que de esa manera se puede utilizar óptimamente
- la competencia del recaudador no está limitada a una determinada zona sino que él tiene competencia en todo el país (y lo mismo vale para sus agentes de Hacienda)
- los impuestos sólo pueden ser pagados transfiriéndolos por banco y por lo tanto no se pueden pagar en efectivo
- el recaudador puede, en determinadas circunstancias, ignorar la posibilidad legal de pagar en plazos de modo que la imposición fiscal sea exigible de inmediato y en su totalidad
- el recaudador dispone del derecho ejecución inmediata, o sea que no requiere una aprobación o autorización judicial para poder tomar determinadas medidas de cobro (embargo y venta ejecutiva de los bienes embargados)
- el recaudador notificar una providencia de apremio enviándola por correo
- en algunas situaciones, el recaudador puede optar por no hacer caso de la prohibición de tomar medidas de recaudación forzada por la noche o durante el fin de semana
- en el caso de un procedimiento de oposición promovido contra el recaudador (ante el tribunal civil) que vaya encaminado a que el recaudador cese o suspenda sus medidas de recaudación, el deudor de impuesto en principio no puede remitirse a que él no ha recibido la imposición fiscal, el requerimiento de pago o la providencia de apremio
- para el recaudador existe la posibilidad de a cargo de particulares practicar un simplificado embargo de terceros (extrajudicialmente) sobre el sueldo y /o prestaciones de jubilación. El procedimiento es el siguiente: el recaudador le envía una carta al empleador o a la institución responsable de abonar la jubilación y en cada pago de sueldo o jubilación ellos le pagan al recaudador un importe que es de tal manera “extenso” que para el deudor de impuesto resta sólo un importe que es un 10% inferior al mínimo social (ese

simplificado embargo de terceros es indicado como el “embargo del sueldo”)

- para el recaudador existe la posibilidad de a cargo de particulares practicar un en gran medida simplificado embargo de terceros (extrajudicialmente) sobre la cuenta bancaria (esta es la cuenta corriente, no la cuenta de ahorros) del deudor de impuesto. Ese embargo afecta incluso el espacio de crédito acordado con el banco (esta forma de embargo se precisa como el “embargo practicado por el Estado”). La sistemática de este instrumento es que el recaudador le proporciona a su propio banquero un archivo con los nombres de los deudores de impuesto/ deudas tributarias pendientes de pago (de particulares) y después de manera totalmente automatizada (no requiere ninguna mano de obra) la cuenta bancaria del deudor de impuesto es rebajada
- un comparable en gran medida simplificado embargo de terceros, el recaudador lo puede aplicar con respecto de terceros que tengan sumas dinerarias que pertenecen al deudor de impuesto. A petición del recaudador, de inmediato ellos deben pasar a la entrega de las sumas dinerarias que estén en manos de ellos.
- para los deudores de impuesto que sí pueden pero que no quieren pagar (los obstinados dentro del grupo de “los que no quieren pagar”) existe la posibilidad de encarcelarlos durante un año como máximo
- el cobro fiscal es muy privilegiado en Los Países Bajos (sólo prenda e hipoteca son más privilegiados que el fisco)
- el recaudador incluso tiene la competencia para ciertos bienes pertenecientes a terceros, pero que se encuentren sobre el fondo del deudor de impuesto, embargarlos para la deuda fiscal del deudor de impuesto y a continuación su evicción (por lo tanto, el recaudador puede optar por no hacer caso de situaciones de reserva de propiedad, venta (de una empresa) a plazos en la que las partes acuerdan que la propiedad se traspassa al momento de pagarse el último plazo y ciertos contratos de leasing)
- el recaudador puede optar por no hacer caso de derechos pignoratícios (y por tanto en cuanto a categoría, tiene preferencia) si los bienes pignorados se encuentran sobre el fondo del deudor de impuesto (por tanto los derechos pignoratícios que existan sobre esos bienes – que se encuentran sobre el fondo del deudor de impuesto – son una garantía insegura para el acreedor pignoratício)
- las deudas del impuesto de vehículos de tracción mecánica del deudor de impuesto, el recaudador las puede hacer cobrables de los coches que estén a nombre de ese deudor de impuesto, también cuando el verdadero derechohabiente (el propietario verdadero) se otra persona diferente al deudor de impuesto. O sea que se trata de un instrumento de cobro para el impuesto de vehículos

de tracción mecánica sin tomar en cuenta quien es el verdadero derechohabiente de ese coche. Y también otras imposiciones del impuesto de vehículos de tracción mecánica que estén a nombre de la persona a nombre de quien esté puesto el coche en cuestión, el recaudador las puede hacer cobrables del coche embargado sin tomar en cuenta quienes son los (verdaderos) propietarios de esos coches (por los que también se han impuesto imposiciones del impuesto de vehículos de tracción mecánica). Por tanto no es relevante averiguar quienes son los verdaderos derechohabientes de esos coches

- en Los Países Bajos, los ingresos que son realizados por trusts, son atribuidos al “settler” (que resida en Los Países Bajos). El trust mismo suele estar establecido en un paraíso fiscal, con el cual Holanda no tiene firmado ningún tratado (de recaudación). Si el settler no paga, o no en su totalidad, los impuestos que guarden relación con las ventajas fiscales adquiridas por el trust, el recaudador puede cobrar del activo perteneciente al trust que se encuentre en Los Países Bajos. Ha resultado que muchas de las propiedades de trusts que han sido creados por holandeses, ya sea directa o indirectamente se encuentran en Los Países Bajos. Las propiedades del trust pueden utilizarse para el cobro de la deuda fiscal del settler
- el recaudador tiene una competencia de liquidación muy divergente del derecho civil si el deudor de impuesto también tiene derecho a ciertas devoluciones (todo va más rápido, más fácil y más sencillo). Además, el recaudador puede descontar todo tipo de impuestos entre participantes que forman parte de una unidad fiscal para el impuesto sobre sociedades
- hay un sistema de interés de recaudación que es de aplicación si el deudor de impuesto no paga sus impuestos dentro del plazo vigente
- el deudor de impuesto tiene la obligación de inmediatamente facilitar a Hacienda toda la información y todos los documentos que se le sean solicitados. También tiene que dejar examinar los libros y documentos, tan pronto como eso sea solicitado
- el recaudador tiene amplias competencias en el campo del pedir información a terceros tan pronto como el deudor de impuesto no cumpla a tiempo con sus obligaciones. También puede examinar los libros y documentos y a petición deben facilitarse documentos
- si el tercero no cumple con su obligación de facilitar información, entonces se aplica un régimen por separado relativamente estricto de castigar y multar
- por último, el recaudador dispone de un enorme arsenal de disposiciones de responsabilidad (se trata de más de 30 disposiciones de responsabilidad). Se trata, por ejemplo, de la responsabilidad del directivo por las deudas fiscales de la persona jurídica dirigida por él; responsabilidad de contratistas por las deudas fiscales de sus subcontratistas; ídem en el ámbito de tomar prestado personal; responsabilidad de vendedores de grandes

paquetes de acciones (< 33%) por las deudas para el impuesto sobre sociedades en que ellos tenían acciones; responsabilidad de notarios por el impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles si el impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles no fue pagado por el deudor de impuesto etc. etc.

Además de estas posibilidades de recaudación basadas en la ley, también se hace uso de otras novedades, no reguladas en la Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990. Hacienda, por ejemplo, con regularidad emprende actuaciones llamadas “actuaciones ANPR” (ANPR significa: Automatic Number Plate Recognition, o bien Reconocimiento Automático de Matrículas). Con esto, respecto de los propietarios de vehículos que pasan a lo largo de un team móvil con cámara de control de velocidad, de inmediato vía telecomunicación de datos se puede comprobar si aún hay imposiciones fiscales que aún están pendientes de pago de esos propietarios (a nombre de quien esté puesto la matrícula). Si es así, agentes motorizados que están aparcados más adelante reciben una señal para quitar de la carretera al automovilista en cuestión quien a continuación puede elegir: ¿pagar el impuesto o ir andando a casa! Esas acciones no solo generan mucho dinero, sino que a menudo tienen un fuerte efecto preventivo.

Otra posibilidad es quitarles a los deudores de impuesto, que hayan dejado sin pagar más de 5 imposiciones fiscales del impuesto de vehículos de tracción mecánica, la posibilidad de poner nuevas matrículas a su nombre. Con ese fin, se incluye un bloqueo en el registro de matrículas. Esa posibilidad se llama la señal de obligaciones. Esa y la posibilidad mencionada anteriormente, tienen bastante éxito en la lucha contra las conductas que tienen como consecuencia que el impuesto de vehículos de tracción mecánica no sea pagado.

Una última opción que cabe mencionar es la competencia del recaudador para señalar el pasaporte de deudores de impuesto. Un deudor de impuesto cuyo pasaporte esté señalado ya no podrá recibir un nuevo pasaporte a no ser que todavía pague sus deudas fiscales. La señalización de pasaporte - en combinación con la posibilidad de encarcelar a un deudor de impuesto – es también un buen instrumento para arrestar a los holandeses que residen en el extranjero y cuyo pasaporte haya sido señalado. De esta combinación (señalización de pasaporte junto con encarcelamiento) también tiene un fuerte efecto preventivo.

5.3 Aplazamiento de pago por motivo de problemas de pago

5.3.1 Particulares

En Los Países Bajos se aplica una política de aplazamiento relativamente suave, en lo que se refiere a las peticiones de aplazamiento de particulares. Por ejemplo, en Los Países Bajos una persona (que no tenga un pasado fiscal negativo) para su imposición en el impuesto sobre la renta puede obtener aplazamiento durante 3 meses como máximo sin ninguna forma de garantía y sin necesidad de tener que facilitar información más detallada si esa deuda fiscal no supera los € 20.000. Si se necesita aplazamiento durante más tiempo o si se quiere un aplazamiento para una suma dineraria superior a los € 20.000, sí que hay que facilitar información detallada y también que se constituya garantía.

5.3.2 Empresarios

Por las deudas fiscales relacionadas con sus empresas, los empresarios que tienen dificultades para pagar pueden obtener como máximo un año de aplazamiento de pago si constituyen el 100% de garantía. Eso significa que el recaudador de impuestos holandés, es extremadamente reservado en el conceder a empresarios el aplazamiento de pago por motivo de problemas de pago. El razonamiento detrás de esa política muy retrasada es que en especial los bancos y otros proveedores de fondos externos (como por ejemplo los accionistas y partes de capital privado) deben proporcionar capital de riesgo al mercado y no Hacienda. Esta política se aplica estrictamente y si los empresarios no son capaces de constituir garantía y tampoco pueden pagar el impuesto adeudado, sólo quedan dos posibilidades:

- 1) El embargo de los activos de la empresa
- 2) Solicitud de quiebra

Ad 1) Si se practica el embargo, en principio lo generado por la venta de lo embargado debe cobrarse dentro de 4 meses. En concreto eso significa que debe llevarse a cabo una venta ejecutiva. De hecho, el embargo y la venta ejecutiva resulta en el cese de la explotación de la empresa. La ventaja del cese de la explotación de la empresa, es que las deudas fiscales relacionadas con la empresa no aumentan aún más.

Ad 2) Si de un embargo seguido de venta ejecutiva, se espera poco o nada o cuando se piense que un síndico de la masa tiene más medios y posibilidades para dar con el paradero del capital del deudor

de impuesto y luego convertirlo en dinero, entonces se presentará una solicitud de bancarrota en el juzgado. De antemano el ministerio comprueba si está justificado un medio tan drástico. La ventaja de una solicitud de quiebra es que tan pronto como se haya pronunciado la quiebra, las deudas fiscales relacionadas con la empresa no aumentan aún más (en particular el impuesto sobre el volumen de ventas y el impuesto sobre la renta).

5.4 Quiebra

5.4.1 Particulares (no empresarios)

El recaudador rara vez pide la quiebra de un particular. Sólo en situaciones en las que la solicitud de quiebra tiene un valor añadido claro y demostrable, es cuando se presenta una solicitud de quiebra de un particular. Los deudores de impuesto particulares, que se encuentren en una posición de deudas sin perspectiva, tienen diversas posibilidades:

- 1) condonación de deudas fiscales
- 2) saneamiento extrajudicial de deudas
- 3) saneamiento judicial de deudas

En Los Países Bajos, los bienintencionados deudores de impuesto particulares son tratados de manera bastante transigente. Tanto las posibilidades para *extrajudicialmente* (por lo tanto amistosamente) llegar a un acuerdo con las autoridades fiscales, como las posibilidades *judiciales*, van encaminadas a proporcionar a los deudores la posibilidad de borrón y cuenta nueva. Eso significa en concreto que después de que una determinada suma dineraria haya sido pagada y/ o haya transcurrido un determinado periodo, Hacienda ya no hará más intentos de recaudación. Esa es al mismo tiempo la gran diferencia con la quiebra. Si una persona ha sido declarada en quiebra y en su debido tiempo la quiebra es levantada, mientras que aún no han sido pagados todos los deudores en su *totalidad*, de nuevo (después de levantarse la quiebra) todos los acreedores individuales pueden intentar de cobrar sus créditos con el deudor. ¡De hecho un deudor tiene deuda vitalicia (hasta haberla saldado)! Dejando aparte los deudores de impuesto particulares con un (más o menos) historial criminal o bien los deudores de impuesto que de otro modo no sean de buena fe, la Administración tributaria holandesa parte de la premisa de que los arreglos (de saneamiento) deben de ser finitos. En principio Hacienda nunca solicita la quiebra de un particular.

En el caso de las tres posibilidades arriba citadas, se puede dar la siguiente explicación:

Ad 1) todo deudor de impuesto particular, formulado en breve, tiene derecho a condonación de sus deudas fiscales si él no tiene patrimonio y sus ingresos no le permiten pagar plenamente la deuda fiscal. El fisco rebaja sus ingresos durante un año de tal manera, que para el deudor de impuesto sólo resta el 90% del mínimo social de ingresos. Todo lo que el deudor de impuesto adquiera que supere el mencionado 90%, es rebajado en beneficio del fisco.

Después de ese año, la parte de la deuda fiscal aún no pagada será dejada fuera de recaudación por el fisco, pues será condonada. Si el deudor de impuesto sí tiene (algún) patrimonio, ese debe ser convertido en dinero en beneficio del recaudador.

Ad 2) Si en beneficio de un deudor de impuesto, se presenta una petición de saneamiento financiero hecha por una reconocida organización de ayuda con las deudas, entonces Hacienda por lo general suele consentir esa petición, a no ser que existan serias dudas sobre la buena fe del deudor de impuesto. Las reglas básicas acordadas con la organización interprofesional de las instituciones de ayuda con las deudas, significan que durante tres años la organización de ayuda con las deudas se encarga de que el deudor de impuesto sea rebajado hasta aproximadamente el 105% del mínimo social de ingresos. Lo que la organización de ayuda con las deudas “ahorre” de esa manera durante tres años, es distribuido entre los acreedores (entre los cuales Hacienda). La distribución se realiza de tal manera que la suma dineraria a distribuir/ abonar, se entrega a los acreedores preferentes y comunes ⁸ en la proporción porcentual de 2 : 1.

Ejemplo:

Durante el saneamiento amistoso de las deudas de X, durante el periodo de tres años la organización de ayuda con deudas ha

⁸ En Los Países Bajos, Hacienda es un acreedor privilegiado y por tanto tiene preferencia sobre los acreedores comunes. Normalmente primero se abona al acreedor privilegiado y sólo después de haberse abonado completamente a ese, les toca la vez a los acreedores comunes.

En el caso del saneamiento amistoso, pero también el saneamiento judicial de deudas (pero no en caso de Quiebra!) se abandona ese sistema y las presentes sumas dinerarias son distribuidas en el sentido de que los acreedores preferentes reciben un porcentaje que es el doble al de los acreedores comunes.

“ahorrado”⁹ € 60.000. La deuda total de X asciende a € 300.000. Una suma dineraria de € 200.000 guarda relación con los créditos comunes mientras la restante € 100.000 guarda relación con los créditos preferente. Los acreedores preferentes tienen derecho a recibir un porcentaje del rendimiento que sea 2 x tan alto como el porcentaje de los acreedores comunes.

Distribución:

Acreedores preferentes:	€ 100.000 x 30 % =	€ 30.000
Acreedores comunes:	€ 200.000 x 15 % =	€ 30.000
Total:		€ 60.000

De este modo se logra que los acreedores preferentes no tengan prioridad completa sobre los acreedores comunes, pero sí que ellos visto porcentualmente “tengan prioridad” debido a que relativamente ellos reciben más por su crédito contra X.

Ad 3) Además del arreglo amistoso del saneamiento de deudas que se discutió anteriormente en “Ad 2”, en Los Países Bajos también existe un régimen legal. En el caso de los deudores que no quieren cooperar en un arreglo amistoso, el régimen legal ofrece la posibilidad de obligarles a aceptar un régimen legal.

En cuanto a contenido y resultado, los dos arreglos no difieren mucho. El régimen legal se crea ante el juez y un administrador legal es nombrado sobre el deudor. El régimen legal obliga como si fuera a los acreedores a que hagan lo posible para cooperar con el fin de llegar a una solución amistosa.

5.4.2 Empresas

Como anteriormente ya se señaló, una solicitud de quiebra para empresas es presentada en el juzgado si esa empresa se encuentra en una situación financiera sin ninguna perspectiva. Eso significa que la corporación deudora de impuesto:

- no puede continuar haciendo pagos
- deja de pagar más de un acreedor
- no puede sobrevivir a través de una operación de saneamiento de deudas en la que cooperan todos los acreedores.

⁹ El monto que se encuentra en la masa, se ha producido mediante las deducciones mensuales del salario, la jubilación o prestación del deudor de impuesto y por la venta de los activos del deudor de impuesto realizada por la organización de ayuda con deudas.

En resumen: la empresa ya no se puede salvar. El síndico nombrado por el juez al momento de pronunciar la quiebra, a menudo (no siempre) puede investigar mejor si acaso hay componentes de patrimonio (extranjeros). Y a menudo conoce mejor los diversos mercados que podrían ser relevantes para una posible venta de (partes de) la empresa insolvente. Y además, la ley le concede más competencias al síndico. La solicitud de quiebra es en Los Países Bajos el último remedio. La práctica demuestra que Hacienda no hace “a lo bruto” una solicitud de quiebra, pero tampoco “apenas”. Sin embargo, en Los Países Bajos está notando una tendencia que muestra que muchos acreedores utilizan (¿mal utilizan?) la solicitud de quiebra sencillamente como un instrumento de cobro ordinario. La pregunta es si eso es deseable.

La normativa holandesa ofrece sin embargo, aparte de la solicitud de quiebra, también la posibilidad de acordar un saneamiento con todos los acreedores. Eso puede ser amistosamente, pero también es posible – cuando uno o varios acreedores no quieran cooperar para llegar a un acuerdo (= arreglo amistoso) – solicitar al juez que imponga un acuerdo forzoso. En el caso de tales operaciones de saneamiento, el fisco exige recibir el doble porcentaje de su crédito en comparación con el porcentaje de los acreedores comunes. Para el desarrollo de tal arreglo, véase el ejemplo en “Ad 2) saneamiento extrajudicial de deudas” que en esencia trata de una solución similar. Condonación en el sentido de que Hacienda es el único acreedor que retira una parte de su crédito, no es posible. Punto de partida es que todos los acreedores participen. También es de importancia que ciertos acreedores no, justo antes de que la empresa entrara en problemas financieros, hayan mejorado significativamente la posición propia. Lo que el fisco sí exige del empresario, que se encuentre en problemas financieros, es que el porcentaje de su crédito fiscal a ofrecerle al recaudador sea sustancial tanto en sentido absoluto como relativo.

Como ya se ha indicado anteriormente, aparte de la disposición de saneamiento de Hacienda, la política del fisco para con los empresarios es bastante dura. El aplazamiento debido a problemas de pago sin 100% de garantía es un tema intocable. Lo mismo vale para la condonación.

Pedir al recaudador que un embargo, practicado anteriormente por el agente de Hacienda sobre bienes muebles e inmuebles, no sea convertido en dinero sino que aún se espere un poco (para garantía), en principio también es un tema intocable. Después de cuatro meses

lo embargado tiene que haberse convertido totalmente en dinero. Tal vez la pregunta que surge es, ¿por qué Hacienda lleva una política bastante rígida en el tema de la condonación y el aplazamiento de pago en favor de los empresarios. ¿Acaso beneficia eso el clima de negocios de la industria y el comercio? El gobierno holandés no quiere entrar en conflicto con la normativa europea de regulaciones de ayuda del Estado o bien 'state aid regulations' pero quiere predicar que considera muy importante 'equal treatment' y 'fair competition'. También hay que señalar que si Hacienda diera facilidades a los empresarios que no son muy estrictos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, tal vez pueda producirse una distorsión de la competencia, en el sentido de que los empresarios que sí cumplen con sus obligaciones puntual y completamente lo tienen más difícil que quienes no siempre cumplen a tiempo con sus obligaciones fiscales.

5.5 Posibilidades para mitigación de pago/ condiciones para mitigación de pago

5.5.1 Aplazamiento de pago

El recaudador está facultado para concederle al deudor de impuesto, si lo pide, el aplazamiento de pago. Para el aplazamiento de pago por motivo de problemas de pago en beneficio de particulares véase sub párrafo 5.3.1 y en beneficio de empresarios véase sub párrafo 5.3.2. Oportunidades de aplazamiento más generosas existen tanto para las personas como para los empresarios, si ha presentado objeción contra la imposición fiscal o cuando esté en espera de una devolución de impuesto con la cual pueda ser liquidada la imposición fiscal. Para un aplazamiento de pago especial¹⁰ en relación con la crisis financiera y económica, véase lo que se ha observado en el párrafo 7.

5.5.2 Condonación de impuesto

Para las posibilidades de condonación y saneamiento en favor de particulares véase lo que se ha observado sub párrafo 5.4.1 y para las posibilidades e imposibilidades de condonación y saneamiento lo que se ha observado sub párrafo 5.4.2. Resumiendo puede observarse que para particulares se aplica una política bastante transigente, mientras que esa para empresarios es rotundamente rígida. Sólo en el marco de un saneamiento en el que participen todos los acreedores, es posible la condonación parcial de deudas fiscales.

¹⁰ Exclusivamente para empresas.

5.5.3 Descuento por pago inmediato

La Ley sobre la recaudación de impuestos de 1990 le proporciona al deudor de impuesto, que reciba una imposición provisional que haya sido impuesta en el año con el que esa imposición fiscal guarde relación, la posibilidad de obtener un descuento sobre el impuesto adeudado si después de haber sido impuesto ese es pagado inmediatamente y en su totalidad, sin que el deudor de impuesto haga uso de la posibilidad legal de pagar a plazos. El descuento por pago inmediato es un cierto porcentaje¹¹ del impuesto a pagar.

5.6 Interés de recaudación, gastos y posibilidades de mitigación de pago y condiciones correspondientes

5.6.1 Interés de recaudación

El deudor de impuesto que no pague, o no a tiempo, sus deudas fiscales, adeudará interés de recaudación sobre el periodo en que se encuentre en mora. El interés de recaudación no es el interés legal como viene regulado en el derecho civil holandés, sino una medida de interés adaptado específicamente a la recaudación de deudas fiscales. A partir de la única o última fecha de vencimiento de la imposición fiscal, el deudor de impuesto adeuda un tipo de interés (único). La obligación de pagar interés corre desde ese único o último día de vencimiento hasta el día de pago. El interés de recaudación actualmente es un¹² 2,75%. Si un deudor de impuesto ha pagado una imposición fiscal mientras esa imposición después es reducida o incluso cancelada, entonces el deudor de impuesto tiene el derecho a devolución del interés ya pagado pero también el derecho a compensación del interés de recaudación sobre la suma de la reducción desde el único o último día de vencimiento de la imposición o desde el día de pago (anterior). Ese porcentaje es tan alto como el porcentaje de interés de recaudación a pagar. El nivel (porcentaje) del interés de recaudación viene con una complicada fórmula vinculada a un determinado interés del Banco Central Europeo.

La desventaja del arreglo de interés de recaudación, es que si el interés de recaudación es inferior al interés que cobra el banco, los contribuyentes tienen la tendencia de pagar al fisco como último puesto que allí se puede “tomar prestado” dinero de manera barata. En los periodos en que el porcentaje de interés era superior

11 El porcentaje del descuento por pago inmediato es durante el tercer trimestre de 2011 2,75% al año. El porcentaje es igual al del interés de recaudación. Compárese sub párrafo 5.5.1.

12 A partir del tercer trimestre de 2011

al interés que los bancos estaban dispuestos a compensar en cuentas de ahorros y depósitos de ahorros regularmente ocurría que contribuyentes hacían estimaciones provisionales bastante altas de sus ingresos e inmediatamente después pagaban las consecuentes liquidaciones provisionales, porque en la determinación definitiva de sus obligaciones fiscales las sumas que habían pagado en demasía de todas formas les serían devueltas más un interés superior al que se podría recibir de un banco. Esta forma de abuso son bastantes muy difíciles de combatir. La intención es el encontrar un tipo de interés que en los contribuyentes no provoque comportamientos encaminados a abusar del fisco como fuente alternativa de ingresos o como financiero.

En la actualidad, se considera si hay maneras para lograr mejorar aún más el sistema de interés de recaudación.

5.6.2 Gastos

Más arriba ya se ha discutido que el proceso de recaudación forzada en Los Países Bajos consiste en diversas fases. Cada cual de esas fases tiene sus específicas medidas o pasos. La Administración tributaria holandesa es de la opinión de que quienes causen los gastos con conllevan el proceso de recaudación forzada (los mal pagadores) mismos (¡y sólo ellos!) son quienes tienen que cargar con esos gastos.

En Los Países Bajos no se considera aceptable que los contribuyentes bienintencionados, que siempre justo a tiempo cumplan con sus obligaciones fiscales, indirectamente también pagaran en los gastos del mantenimiento del aparato de recaudación. Los costos involucrados con el mantener del aparato de recaudación, deben ser a cargo de las personas que los causen: los mal pagadores. En Los Países Bajos se ha concebido un sistema que se hace cargo de que los gastos del aparato de recaudación (más que) completamente sean pagados por los deudores de impuesto que con retraso cumplan con su obligaciones fiscales. Funciona de la manera siguiente. Todo el que después de recibir un recordatorio gratuito de pago pendiente no pague su impuesto, entra en un procedimiento en el que los costes son cargados en cuenta por cada paso en el siguiente proceso de cobro.

5.6.3 El cálculo de los gastos

Para el envío de un requerimiento de pago, el recaudador (en realidad Hacienda/ Administración Tributaria Central) cobra gastos. Para un requerimiento de pago con una exigida suma dineraria de impuestos hasta € 454 se carga en cuenta una suma dineraria de € 7 por gastos. Por importes de impuesto de € 454 y superiores se carga en cuenta una suma dineraria de € 15 por gastos. Si después se sigue sin pagar, se envía una providencia de apremio (la mayoría de las veces por correo).

Para notificar una providencia de apremio se adeuda € 38 incrementándose con € 3 por cada completa suma dineraria de € 45 con la que el importe exigido supere los € 45, en la inteligencia de que no se adeuda más de € 11.246. Por consiguiente la providencia de apremio “más cara” cuesta € 11.246.

Ejemplo:

Un deudor de impuesto debe pagar € 200 en impuestos. Después de que él no haya respondido al requerimiento de pago, recibirá una providencia de apremio. Los gastos que por eso se le cargan en cuenta son:

La suma básica que hay que pagar por las costas de providencia de apremio es:	€ 38
Sobre toda suma completa de € 45 encima de la primera de € 45 hay que pagar € 3; eso significa que hay que pagar tres veces € 3 extra	€ 9
Total:	€ 47

Además de las costas del requerimiento de pago y la providencia de pago, el agente de Hacienda también carga en cuenta otros componentes de gastos (más bajos). Esa actividades están relacionadas con los preparativos para una venta ejecutiva y la venta de los bienes embargados.

5.6.4 Resultado

El planteamiento descrito arriba resulta en que es el mismo grupo de mal pagadores son quienes pagan los gastos de cobro. Recientemente se ha calculado que el Estado holandés al final incluso tiene un saldo positivo de varias decenas de millones al año en concepto

de los gastos cargados en cuenta a los mal pagadores. Los gastos de recaudación (tantos los materiales como los personales) son totalmente compensados por la sistemática de cálculo de gastos. Por tanto, a base de optar por buenas tarifas el Estado puede obtener ingresos adicionales. El resultado del sistema es también muy simpático: los contribuyentes bienintencionados no pagan ni siquiera parcialmente los procedimientos de recaudación forzada que son causados por grupos grandes de mal pagadores.

6. POSIBILIDADES DE RECAUDACIÓN A CARGO DE TERCEROS

6.1 Normas de responsabilidad

Arriba ya se ha indicado que en Los Países Bajos, en la legislación sobre la recaudación de impuestos se han incluido bastantes disposiciones que regulan que cuando el deudor de impuesto mismo no pueda pagar, terceros que deben ser considerados más o menos responsables de eso, son responsabilizados de las imposiciones fiscales del deudor de impuesto. A continuación se da una enumeración sin orden especial de las situaciones en que, en Los Países Bajos, terceros pueden ser responsabilizados.

En la legislación sobre la recaudación de impuestos, se han incorporado entre otras las siguientes normas de responsabilidad:

- Responsabilidad de los directivos, representantes permanentes y liquidadores de los impuestos estatales adeudados por corporaciones sin personalidad jurídica, corporaciones no establecidas en Los Países Bajos y corporaciones disueltas
- Las empresas que piden personal a agencias de colocaciones, son responsables de pagar el impuesto que esas agencias adeuden en concepto del impuesto sobre la renta e impuesto sobre el volumen de ventas
- Los contratistas son responsables de pagar el impuesto sobre el salario adeudado por sus subcontratistas
- Empresarios en el sector de la confección son responsables de las deudas de impuesto sobre el salario de la persona que haya confeccionado la ropa
- Bajo ciertas circunstancias, incluso los compradores de la ropa a que se ha referido en 4), pueden ser responsables de las deudas de impuesto sobre el salario de la persona que haya confeccionado la ropa
- Directivos de corporaciones con personalidad jurídica son responsables de, entre otros, el impuesto sobre la renta e impuesto sobre el volumen de ventas y el impuesto sobre el consumo que sea adeudado por la sociedad dirigida por ellos

- Directivos son responsables de pagar el impuesto sobre sociedades que sea adeudado por su sociedad de pensiones, si ellos con respecto del capital de esa sociedad no cumplen con las reglas existentes para corporaciones de pensiones
- Directivos son también responsables de pagar las deudas de responsabilidad de la sociedad dirigida por ellos
- Directivos son también responsables de pagar el impuesto sobre el volumen de ventas que sea adeudado por una unidad fiscal de la cual forme parte la corporación dirigida por ellos
- Los deportistas, artistas y compañías artísticas extranjeras y otros no residentes, son responsables de pagar el impuesto sobre la renta e impuesto sobre el volumen de ventas adeudados en concepto de sus actuaciones en Los Países Bajos
- Además existe una responsabilidad de empleados, deportistas, artistas y compañías artísticas extranjeras, por el impuesto sobre la renta que injustamente no haya sido retenido del salario
- Los ganadores de premios son responsables de pagar el impuesto sobre las loterías que injustamente no haya sido retenido
- Corporaciones participantes en una unidad fiscal para el impuesto sobre sociedades, son responsables de pagar el impuesto sobre sociedades adeudado por esa unidad fiscal
- Enajenadores de grandes paquetes de acciones son responsables de pagar el impuesto sobre sociedades, sobre los últimos cinco años, el año de venta y los próximos tres años, que sea adeudado por la corporación en que ellos tenían acciones
- Los trasladadores de sede son responsables de pagar las deudas de impuesto de sociedades y de las deudas de impuesto de dividendos de la corporación trasladada por ellos al extranjero
- Además existe la responsabilidad del notario o el enajenador de una propiedad económica respecto del impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles
- También hay varias reglas de responsabilidad para el impuesto sobre el volumen de ventas
- Y además, el comerciante que forme parte de una cadena dentro de la cual se haya cometido fraude basado en las estructuras en cascada, es responsable de pagar el impuesto sobre el volumen de ventas
- Para el impuesto sobre el volumen de ventas, existe responsabilidad de los participantes en una unidad fiscal para pagar el impuesto sobre el volumen de ventas adeudado por esa unidad
- Existe una responsabilidad de pagar el impuesto sobre el embalaje
- Existe una responsabilidad de pagar el impuesto sobre la renta en caso de atribuidos componentes de ingresos a un tercero
- Existe una responsabilidad de pagar el impuesto sobre la renta del asegurador en concepto de prestaciones periódicas

Además de esta enumeración existen aún más disposiciones fiscales de responsabilidad. Las más importantes se ha resumido muy en breve. Muchas de esas disposiciones tienen un propósito preventivo fuerte. Asustan a determinadas partes cuando tengan la intención de engañar y les hace más alerta a tener en cuenta los intereses de las autoridades fiscales. Además de la anterior enumeración de disposiciones de responsabilidad de la legislación sobre la recaudación de impuestos, el recaudador, en base al así llamado “sistema abierto” también puede hacer uso de todas las reglas de responsabilidad reguladas en el derecho civil.

También es posible que el recaudador pueda responsabilizar a un tercero en base a un acto ilegítimo cometido por ese tercero, por lo que el recaudador haya podido realizar menos ingresos fiscales.

6.2 Procedimiento

El recaudador lleva a cabo la responsabilización a través de una resolución que es susceptible de objeción. La responsabilización no tiene lugar antes de que el deudor de impuesto mismo esté en mora en el pago de su deuda fiscal. El deudor de impuesto incurrirá en mora, tan pronto como haya expirado el plazo vigente para el pago de una imposición fiscal sin que la imposición haya sido pagada en su totalidad.

7. MEDIDAS EN EL MARCO DE LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA

Después del colapso de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008, que en realidad fue el inicio de la crisis financiera que ha llevado a una crisis económica, ha llegado un periodo que para muchos empresarios produce incertidumbre en el campo de la continuidad de sus empresas. De hecho, la crisis económica llevó a una caída en la demanda que a su vez llevó a que las ventas estancaban, mientras que por otro lado los proveedores, tales como los de materias primas, insistían en que se pagara antes o más rápido que anteriormente o incluso en efectivo o acto seguido. En resumidas cuentas, muchos empresarios que considerándolo bien tenían empresas sanas y viables, en el curso de 2009 entraron en problemas de liquidez o de solvencia. Para evitar que las empresas esencialmente sanas, sobre la base de la arriba expresada estricta política de aplazamiento – véase más arriba sub párrafo 5.3.2 bajo el epígrafe “Aplazamiento de pago por motivo de problemas de pago” – entraran en (grandes) problemas o incluso fuesen a la quiebra, se decidió formular política específica con el fin de procurar que

- I- empresas que en principio sean *viabes*, y que como resultado de la
- II- *crisis económica* hayan
- III- entrado en *problemas de liquidez* y de las que se puede asumir que
- IV- con el tiempo serán capaces de proceder al *pago total* de sus deudas fiscales

puedan obtener el aplazamiento de pago de las imposiciones fiscales impuestas a esas empresas e incluso el aplazamiento de la entrega o satisfacción de la obligación corriente durante un periodo que sea necesario para esa empresa.

Esta solución personalizada ha resultado ser un gran éxito. Originalmente, dentro de Hacienda entre los diversos empleados existía una significativa dosis de escepticismo sobre la medida. Sobre todo porque en la decisión sobre la política a seguir al respecto, se comunicó que la pregunta si una empresa era viable o no, debía ser evaluada por el asesor externo o el censor de cuentas de la empresa. La razón de este punto de vista se encuentra en el hecho de que los empleados de Hacienda no tienen la pericia requerida para determinar si son viables o no todas las empresas dentro de los diversos sectores. Pues eso requiere un gran conocimiento del ramo en cuestión, la competitividad, la medida en que posiblemente se produzca la caída en la demanda. Y además requiere de otro tipo de información y experiencia. La Administración tributaria holandesa tampoco quería dejar que el empresario mismo evaluara la viabilidad de la propia empresa. Después de todo, los empresarios son optimistas notorios cuando se trata de sus propias empresas. Por esas razones, se ha optado por la opción de que el asesor externo o el censor de cuentas facilitara una evaluación. Sin embargo, el temor de que esos asesores externos mostraran la tendencia de favorecer a los empresarios, y como consecuencia dar una visión más benigna de la viabilidad, no es tan grande. Los asesores que trataran de hacer eso, pronto serían conocidos por Hacienda como intermediarios poco fiables y por su mal asesoramiento pondrían en tela de juicio su propia fiabilidad. La práctica demuestra que prácticamente ninguna vez se ha hecho abuso de la regulación. La mayor parte de los aplazamientos concedidos, entretanto han sido pagados y la Administración tributaria holandesa tiene una gran confianza en que los aplazamientos pendientes serán pagados en gran parte. "En gran parte" porque en algunos casos habrán surgido mas contratiempos y posiblemente también se pronunciarán quiebras o ya han sido pronunciadas. Enfáticamente hay que señalar que la Administración tributaria holandesa de antemano ha reconocido

que en algunos casos la empresa acabaría mal. Sin embargo, estos casos no necesariamente pueden ser considerados como arreglos fracasados. Pues, durante el aplazamiento, esas empresas sí que han mantenido contratados a su personal (lo que ahorra las prestaciones por desempleo) y además durante ese periodo las empresas han seguido pagando los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social. En resumen, el sistema ha funcionado muy bien durante la crisis económica y sobre todo ha evitado mucha destrucción de capital (cosa que siempre, en mayor o menor grado, suele ocurrir cuando hay quiebras).

Las experiencias que se han adquirido y que en estos momentos son evaluadas más detenidamente, justifican la impresión de que en casos de temporales reveses coyunturales, tal vez mediante el ajuste de los instrumentos de la política fiscal, se puede prevenir que empresas quiebren con todas las consiguientes consecuencias negativas para Hacienda, los empleados, los bancos, organismos de seguro social y otras partes. La crisis ha demostrado por tanto que en caso de recesión económica en las empresas, se debe abandonar la política cruda y genérica para pasar a una mayor personalización. Sólo cuando en el desarrollo de políticas, se pueda tener mejor en cuenta los problemas específicos del sector en el caso de una crisis, una solución más personalizada estará más al alcance.

8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA RECAUDACIÓN

Los Países Bajos lo consideran conveniente que se fomente la cooperación con otros países en el campo de la asistencia en materia de recaudación. De esta manera, Los Países Bajos están orientados a que se incorporen disposiciones, en materia de asistencia mutua en materia de recaudación, en tratados bilaterales y multilaterales. Ni que decir tiene que esta actitud tiene que ver con:

- I- la falta de competencias fuera de Los Países Bajos para cobrar y con
- II- el hecho de que relativamente muchos holandeses se van al extranjero durante un determinado tiempo o emigran permanentemente a otros países sin pagar sus impuestos antes de su salida de Los Países Bajos, y también con
- III- el hecho de que la Administración tributaria holandesa a los deudores de impuesto que no paguen a tiempo y/o completamente sus deudas fiscales, explícitamente no quiere facilitarles en el sentido de que un deudor de impuesto sencillamente emigrando de hecho quede “liberado” de sus deudas fiscales.

La cooperación mutua es por tanto imprescindible. La cooperación europea demuestra claramente que la asistencia mutua en materia de recaudación es una adición bienvenida al arsenal de recursos, para todavía obligar a pagar a los deudores de impuesto que residen en el extranjero. En este contexto, todavía dentro de Europa aún hay cosas que se deben organizar mejor, pero en estos momentos se puede estar razonablemente satisfecho. La nueva directiva europea de asistencia mutua en materia de recaudación (2010/24/UE) a entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2012, tiene por objeto contribuir a las mejoras necesarias. Algunos puntos de atención son: comunicación electrónica entre los Estados miembros (solicitud de asistencia en forma digital), mayor intercambio de información, mayor posibilidades de investigación en el extranjero y la utilización de personal de control en el extranjero.

También cooperando en la OCDE, actualmente se está haciendo mucho que contribuye a un mejor instrumento de recaudación transfronterizo. Holanda ha firmado tratados bilaterales con relativamente muchos países, en los que también figuran párrafos sobre recaudación. La apuesta holandesa en las negociaciones para el tratado, es por eso que se incluya una disposición de recaudación que esté basada en el artículo 27 del tratado modelo de la OCDE. Y además, Los Países Bajos desean que en los tratados nuevos se incluyan los importes mínimos que se manejan dentro de Europa y además Los Países Bajos desean que se haga una apuesta más explícita por la protección jurídica con respecto a los no residentes. Si bien es cierto que aún queda mucho trabajo por hacer, pero Los Países Bajos van por el buen camino.

El año pasado, Los Países Bajos firmaron el protocolo modificativo para el Convenio sobre asistencia administrativa mutua en materia tributaria. Los Países Bajos están a favor de que muchos países (en especial los países no OCDE) se unan a este Convenio sobre asistencia administrativa mutua en materia tributaria, de modo que también a través de esa manera se cree la posibilidad para la asistencia en materia de recaudación.

Los Países Bajos además se dedican activamente al concertar acuerdos de intercambio de información tributaria (AIIT). Los Países Bajos han firmado ya casi 30 acuerdos de este tipo. La información que se intercambia a través de estos acuerdos, también se puede utilizar para la recaudación.

LA ACEPTACIÓN SOCIAL DEL IMPUESTO: LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

Henri Osmont d'Amilly

Jefe del Departamento de Simplificación
Dirección General de Finanzas Públicas
(Francia)

Contenido: *Introducción.- 1. Una estrategia de política de cobranza que integra un procedimiento amigable oficial de cobro formal y desarrollado.- 2. La reforma realizada creando la Dirección General de las finanzas públicas el 4 de abril de 2008, fue acompañada por una nueva organización y nuevos servicios que permiten un mayor intercambio de información fiscal y una mejor sinergia entre la base imponible, el control tributario y la recaudación de impuestos-. 3. El cobro coactivo: un tema importante que requiere poderes especiales y moviliza importantes recursos humanos e informáticos en estructuras administrativas específicas.*

INTRODUCCIÓN

Los temas de cobranza de la deuda administrativa amigable y coactiva son importantes y son, obviamente, un factor clave en la mejora de la eficiencia de la administración tributaria. Las medidas implementadas en este cuadro tienen tres finalidades:

- Fines de disuasión a través de una actuación administrativa coherente y armónica en todo el territorio con miras a mejorar el cumplimiento tributario;
- Fines presupuestarios que consisten en la maximización de la recuperación de los impuestos estatales.
- Fines represivos que tiene como objetivo, en ausencia de perspectivas de recuperación, cesar la actividad económica del deudor para detener el agravamiento de la deuda tributaria. La asignación en quiebra judicial es un ejemplo de este fin.

Para Francia, y en un contexto de una reforma radical (Fusión de la ex-Dirección General de Impuestos con la ex-Dirección General de Contabilidad Pública),

tomar en cuenta esta prioridad ha llevado a la elaboración de una estrategia para la recuperación de impuestos y la armonización de los procedimientos, resultando en evoluciones jurídicas, organizativas y evoluciones informáticas.

Más allá de la presentación de esta experiencia muy actual afectando a las estructuras administrativas, los procedimientos y herramientas utilizadas, mi intervención será evaluar los resultados y exponer algunos márgenes de progresión.

1. UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA DE COBRANZA QUE INTEGRA UN PROCEDIMIENTO AMIGABLE OFICIAL DE COBRO FORMAL Y DESARROLLADO

A - Recaudar la deuda lo más pronto posible en caso de falta de pago

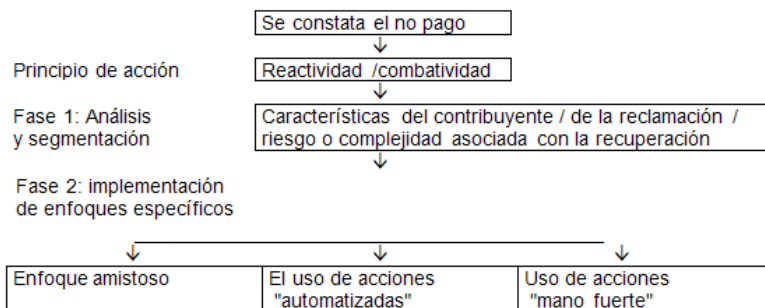
Dos consignas deben guiar las acciones de los servicios administrativos encargados de la cobranza: Reacción rápida y pugnacidad.

Un incumplimiento de pago debe procesarse muy rápidamente: cuanto más rápido se toman medidas en caso del no pago, mayores son las posibilidades de recuperación de la deuda.

Una acción decisiva es especialmente necesaria para el cobro coactivo y demuestra la voluntad y la capacidad de procesar de manera eficiente a los contribuyentes renuentes.

A.1 – Una revisión de los tipos de deudas tributarias y el análisis de los expedientes se realiza con herramientas de consultas (Aplicaciones informáticas SIRIUS Rec y Miriam) que permiten clasificar a los contribuyentes y evaluar los riesgos de la cobranza.

Esto es para asegurar una mejor adaptación de las medidas en relación con el comportamiento y la posición del deudor. Se puede resumir de la siguiente manera:



Por ejemplo, en función de factores locales y la evaluación de riesgos, la estrategia se puede dividir de la siguiente manera:

- Un acuerdo amigable con enfoque de recuperación gradual (teléfono, carta o un recordatorio, la visita...) se dará preferencia especial por los “morosos por primera vez”: personas o profesionales que se enfrentan a dificultades temporales, a fin de alentarlos a saldar su deuda de forma rápida y ofrecerles la conclusión de un plan de arreglo en base a sus capacidades financieras.
- El compromiso de las acciones llamadas “acciones automáticas” a un período de 30 días después de enviar una notificación formal (acciones que no requieren la intervención judicial para participar ATD, valores secuestrados...) a los contribuyentes habitualmente morosos, o cuando el procedimiento amistoso ha resultado infructuoso.
- Un compromiso con acciones fuertes, cuyo uso requiere la intervención del juez (ejecución de hipoteca, la acción revocatoria (o paulina), la acción judicial contra el propietario de la empresa...) en los casos más graves: el fraude descarado, la organización de la insolvencia, no pago crónico...

Por lo tanto, es conveniente llevar a cabo un examen preliminar de los registros para que los servicios administrativos competentes puedan aplicar las disposiciones legales adaptadas a la naturaleza de la deuda a cobrar (por ejemplo, el control fiscal externo) o el comportamiento del deudor (moroso por primera vez o crónicamente moroso).

A.2 – Cobranza administrativa amigable: Un procedimiento regulado y eficiente ha sido desarrollado.

- Definición y condiciones:
 - La recuperación amigable o de incentivo es el acto administrativo que precede a la aplicación de un procedimiento de ejecución forzosa. En su parte amigable, la recaudación de impuestos, ya sea de personas o profesionales, principalmente obedece a la lógica del usuario y la relación es en gran parte inseparable del proceso de declaración de la base imponible. Modernizar las relaciones con los contribuyentes también significa tomar más en cuenta sus limitaciones. Anteriormente, la administración tardaba en tratar a los contribuyentes morosos y luego lo hacía con mano dura, tomando medidas de recuperación forzosa o notificación judicial. Este procedimiento parecía ineficaz porque era demasiado lento y porque contribuía a crear un clima hostil hacia el usuario, contrario al espíritu de ciudadanía tributaria. Las políticas de notificación han sido completamente revisadas.
 - Los contactos directos deben tener prioridad, particularmente con respecto a los morosos por primera vez, porque es un paso esencial para la

- recuperación. Sin embargo, para ser eficaz, deben ejercerse tan pronto sea posible a la constatación de un no pago, es decir:
- En caso de no pago en la fecha límite o no presentación de una declaración de impuestos o de sólo un pago parcial en apoyo de la declaración;
 - Desde el momento en el que se adoptan medidas en caso de apertura de una auditoría fiscal externa, de control formal, o de determinación de los impuestos;
 - Inmediatamente después del incumplimiento de un plazo en un plan de pago. Puede consistir en el envío de mensajes de correo electrónico, una carta recordatoria, y un contacto telefónico o mediante una cita. La administración tiene que demostrar habilidades de persuasión e invitar a los contribuyentes a comunicarse con el servicio para discutir las razones de la falta y de proporcionar soluciones. Este contacto, que se lleva a cabo en el otoño para los individuos, por lo general conduce a la conclusión de un plan de arreglo de pagos.

Para los profesionales que tienen plazos de pago más frecuente, mensual o trimestral, es conveniente ser aun más proactivo. Los servicios de impuestos contactan por teléfono o por correo electrónico a las empresas que no han declarado o pagado a tiempo en los días posteriores al vencimiento de la deuda. Este proceso es muy popular, especialmente con las pequeñas empresas porque muchas veces la falta de pago es el resultado de un descuido. En caso de dificultades financieras, los arreglos de pago son sistemáticamente propuestos.

Este dispositivo fue particularmente eficaz durante la crisis de 2009 y del plan de apoyo financiero a las empresas. En este contexto, 52,000 planes de arreglo fueron concedidos por un monto de 718 millones de euros con reducción de las multas correspondientes.

B – Un nuevo plan formal de seguimiento en caso de incumplimiento de pago será vigente el primer de octubre de 2011.

Forma parte de la reforma y la armonización de las formas procesales, documentales y de los procesos de plazos entre impuestos personales e impuestos profesionales.

Además de los muchos contactos ya mencionados, dos procedimientos han sido definidos por la ley:

- Una recuperación progresiva: el envío de una carta recordatoria seguida por un requerimiento formal del pago;
- Una notificación directa: el envío de un requerimiento de pago sin antes enviar una carta de recordatorio.

El objetivo es dar flexibilidad en la forma en que el contador público desea dirigirse al contribuyente que no cumple, según la situación y su comportamiento tributario.

C – Los resultados obtenidos en el marco de la cobranza amigable son significativas y demuestran importantes acciones concretas.

Tres indicadores miden la eficacia de la acción de recuperación:

- La tasa de los pagos a tiempo: (Por ejemplo el 93,7% de recuperación de impuestos sobre la renta individuales para 2010)
- Las tarifas de pago en el punto de inflexión: la medición de la recuperación al final de la fase previa al litigio. La diferencia entre la tasa a punto de litigación y la tasa al vencimiento mide la eficacia de los cobros amistosos, sobre todo las cartas de notificación. En 2010 alcanzó 96.92% para los individuos y la ganancia por lo tanto equivale a +3.22% de la tasa adeudada al vencimiento.
- La tasa bruta de recuperación que permite medir la eficiencia de la recaudación de impuestos por la presentación de informes de los pagos recibidos de la cantidad total movilizada de la deuda tributaria. El resultado de la recaudación de impuestos de 2010 de personas ascendió a ++98.79%, una tasa particularmente elevada que refleja la importancia de las acciones y los medios utilizados en las fases amigables y forzosas de los procesos de cobranza.

2. LA REFORMA REALIZADA CREANDO LA DIRECCIÓN GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EL 4 DE ABRIL DE 2008, FUE ACOMPAÑADA POR UNA NUEVA ORGANIZACIÓN Y NUEVOS SERVICIOS QUE PERMITEN UN MAYOR INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN FISCAL Y UNA MEJOR SINERGIA ENTRE LA BASE IMPONIBLE, EL CONTROL TRIBUTARIO Y LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS.

La creación de la Dirección General de las Finanzas Públicas (DGFIP en francés), resultante de la fusión de la Dirección General de Impuestos (DGI en francés) con la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP en francés) y el establecimiento de las finanzas públicas regionales y departamentales han cambiado profundamente el contexto de la misión de recuperación de impuestos que ahora se coloca en el centro de gestión de impuestos (“Pôle de gestion fiscale” en francés) y esta confiado a los servicios ya existentes, la SIE y las tesorerías, y también a nuevos servicios, tales como los servicios de los impuestos personales (SIP) y los equipos de especialistas en cobranza (ERP).

- El objetivo principal de esta reforma fue mejorar el servicio a los usuarios. Antes de crear el DGFIP, el individuo tenía que llegar a los servicios

múltiples, dependiendo de la naturaleza de su pregunta: Las cuestiones de base impositiva se abordaban en las oficinas de impuestos y los problemas de cobranza en las oficinas de tesorería. Esta separación de funciones, no siempre bien aceptada por el público, era a menudo sinónimo de viajes innecesarios y pérdidas de tiempo. Además, las relaciones profesionales entre los servicios de estas dos direcciones eran limitadas y faltaba coordinación.

A través de la fusión y el establecimiento del servicio de ventanilla fiscal única, todos los temas relacionados con los impuestos se han agrupado en un solo lugar: el centro de finanzas públicas. Todos los pasos (base y recuperación) sobre impuestos y incluyendo individuos, se realizan ahora en un mismo lugar.

La ventanilla fiscal única toma dos formas: en las ciudades donde había un centro de impuestos locales, un servicio de impuestos para individuos (SIP), competente tanto en materia de evaluación de la base imponible y la recaudación, se ha establecido. Además, en todo el territorio y en todos los centros de finanzas públicas ("Centres des Finances Publiques", nuevo nombre genérico de la Dirección General de Finanzas Públicas - DGFIP en francés - ahora abierta al público), encargados de una misión de impuestos, un servicio de impuestos locales ("Accueil fiscal de proximité" en francés) se ofrece a los usuarios y asegura la inclusión de la mayor parte de sus solicitudes en un solo lugar, sin tener que viajar más lejos.

Además, el Servicio de Impuesto sobre Sociedades (SIE en francés) maneja todas las solicitudes de los profesionales.

La ventana fiscal única, símbolo de la verdadera reforma, ha contribuido en gran medida a:

- simplificar los trámites de los usuarios;
- compartir la información de las características de los usuarios;
- Relacionarse mejor con los agentes que trabajan en la evaluación de la base imponible y aquellos en la recaudación y crear sinergias.

Hay que reconocer que a pesar de los esfuerzos organizativos y de información sobre el progreso, la Dirección General Impositiva y la Dirección General de Contabilidad Pública no podían resolver el grave inconveniente para los usuarios de tener dos direcciones distintas con diferentes papeles para la evaluación de la base imponible y de cobranza de los impuestos. Ambas direcciones habían desarrollado herramientas de intercambio de información, incluyendo la recaudación de datos (aplicaciones informáticas) para superar esta brecha, pero estos sólo constituyeron parches para el sistema.

La reforma de las estructuras administrativas ha fomentado el desarrollo de la recaudación administrativa amigable, que en realidad es inseparable del proceso declarativo de la base imponible para los impuestos sobre la renta y constituye la prolongación directa de los impuestos en el registro tributario.

- Con respecto al cobro coactivo, la creación de polos de recuperación especializadas (PRS en francés): un área de cobranza por cada departamento francés que tiene el objetivo principal de mejorar la tasa de las deudas tributarias complejas y la cobranza de cuentas por cobrar después de un control fiscal. La misión de recaudación coactiva de impuestos para particulares y profesionales opera con los procedimientos que requieren alta capacidad técnica, know-how y una inversión funcional.

La mejora de la recaudación de la deuda emitida por el control fiscal es una fuerte orientación de la Dirección en vista de las dificultades encontradas (Un 45% de la cantidad total de los procesos de seguimiento). Se requiere una estrecha colaboración entre los servicios de control y los servicios de recaudación, y tan pronto como sea posible la detección de los casos con alto riesgo de recuperación.

Estas colaboraciones son naturalmente favorecidas por la creación del polo de recuperación especializado (PRS), que es el interlocutor privilegiado de los servicios de control.

La información recogida debe permitir:

- Medir la composición y el valor de las propiedades o bienes del deudor;
- Elegir la medida provisional adecuada (estrategia) para no penalizar la actividad del deudor;
- Aplicar estas medidas.

3. EL COBRO COACTIVO: UN TEMA IMPORTANTE QUE REQUIERE PODERES ESPECIALES Y MOVILIZA IMPORTANTES RECURSOS HUMANOS E INFORMÁTICOS EN ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS

A – Un reto importante

En materia fiscal, las cantidades a recuperar como resultado de falta de pago son estimadas alrededor del 2% del cobro anticipado. El 31 de diciembre de 2010, el importe bruto en espera de recuperar era de 19,3 mil millones de euros en los individuos y de los impuestos profesionales.

Más allá de las cuestiones financieras, el cobro coactivo es emblemático de la capacidad para actuar sobre reclamaciones complejas y los contribuyentes no cooperativos. Como tal, es por su carácter ejemplar, un instrumento para la consolidación de la ciudadanía fiscal y un elemento constitutivo de la justicia fiscal.

B – Una dirección especial y una importante movilización.

Comunes a todos los impuestos, los procedimientos coactivos tienen una sensibilidad muy especial, debido a su carácter obligatorio. Se dirigen a una población que justifica un tratamiento y seguimiento especial.

Su aplicación es la carga y responsabilidad de cada contador público en la cabecera de un centro de recuperación especializado (PRS en francés) del servicio de impuestos corporativos (EIS en francés) y el servicio y los impuestos personales (SIP en francés).

Dentro de cada dirección de departamentos de finanzas públicas se ha puesto en marcha un equipo responsable para la orientación y ejecución de la política de cobro coactivo de impuestos para particulares y profesionales en el departamento, lo que ayuda a armonizar las normas de tramitación de los casos y mejorar la calidad del trabajo. Dada su experiencia y conocimientos para el cobro coactivo, este equipo ofrece apoyo jurídico y técnico a los agentes de contabilidad y asistencia en la iniciación de procedimientos de mano dura. El asegura también el seguimiento de las calificaciones irre recuperables y el tratamiento de los litigios de cobranza.

El proceso del cobro coactivo moviliza importantes recursos humanos e informáticos. Aproximadamente 730 funcionarios en los centros especializados, cerca de 400 agentes en los equipos de las direcciones departamentales, sin incluir los agentes del SIE en el SIP y los tesoreros que también actúan en los procesos coactivos de cobro.

C – Amplia experiencia con ciertos procedimientos de “derecho común existente”

Como parte de la experiencia francesa y acerca del cobro coactivo, es conveniente realizar una deferencia entre:

1) Acciones “de masse” (automatizadas): Estas acciones son fáciles de realizar ya que no requieren la intervención de un juez y permiten la recuperación rápida de la deuda a menor costo para la administración.

- La notificación a los terceros titulares (acreedores) que no genera gastos por el Tesoro es un procedimiento de presión ampliamente utilizado (5

millones en 2009) y particularmente eficaz. Se lleva a cabo tan pronto las cuentas bancarias (a través de aplicación informática FICOBA) revelan los terceros en una relación de negocios con el deudor, como clientes, notarios, acreedores, arrendatarios, sino también a los empleadores.

Sin embargo, el uso excesivo de manera sistemática de esta práctica “derogatoria de ley común” podría llevar a su deslegitimación jurídica y política y afectar a la credibilidad de mi administración.

Por lo tanto, se debe utilizar con precaución y no debe suponer unos envíos masivos de avisos por el mismo deudor y por períodos muy cercanos. La optimización de su uso se basa principalmente en una focalización bien centrada basada en el conocimiento del periodo en que los terceros titulares acreedores pueden tener fondos para la cuenta del deudor.

El registro sistemático del resultado de notificaciones a terceros titulares en las Aplicaciones (MIRIAM y RAR) se utiliza para evaluar el impacto y la efectividad del procedimiento sobre cada contribuyente.

- **Secuestro de los activos mobiliarios**

Entre los medios de ejecución en conformidad con la ley del 9 de julio de 1991, la venta de activos tangibles secuestrados sigue siendo el procedimiento más utilizado.

Sin embargo, es necesario poner en cuestión el uso generalizado de este procedimiento costoso (los costos son adelantados por el Tesoro, con un alto riesgo de no pago por parte del deudor), con un número ridículo llevando a la venta real de los bienes incautados (de 408,000 incautaciones de activos en 2009, sólo el 1% fueron seguidos por la venta real de los objetos incautados).

Debemos reconocer, sin embargo, que el mero inicio de estos procedimientos resulta en la reacción del deudor y se consigue un método alternativo de cobro.

La mejora de la calidad y la eficacia de este proceso de embargo mobiliario, también se basa en la búsqueda de información por parte del servicio (activos fijos en el balance general, derecho de comunicación...), que puede ser compartida con los agentes judiciales para guiarlos en su intervención.

2) Acciones calificadas como “mano fuerte”: Estas son acciones que, requieren la autorización del juez y cuya aplicación puede tener un impacto

significativo sobre la actividad del deudor o su situación personal (ejecución de hipoteca, por ejemplo).

- El enfoque de responsabilidad gerencial en virtud del artículo L.267 del libro de los procedimientos tributarios pretende obtener la condena de los principales ejecutivos al pago solidario de los impuestos adeudados por una persona jurídica.

Se recuerda que el contador público que se involucra en el procedimiento debe:

- demostrar el carácter grave y reiterado del incumplimiento de las obligaciones tributarias o la existencia de prácticas fraudulentas;
- informar de los intentos llevados a cabo por la administración para recuperar el impuesto adeudado, tanto a nivel de base tributaria como a nivel de recaudación;
- demostrar el vínculo entre la falta de cumplimiento establecido y los intentos de cobro llevados a cabo que concluyen en constatar una imposibilidad de recuperación.
 - El embargo de la vivienda principal del deudor.
 - Asignación en liquidación judicial.
 - La acción Paulina o revocatoria (acción para la recuperación de activos).

3) Las garantías

Todas estas acciones amigables, “de masse”, “mano fuerte” deben complementarse, según sea necesario, con la toma de posibles garantías. Estas también pueden ser utilizadas para futuras dificultades.

- **La hipoteca legal**

Los contadores pueden contar con la hipoteca legal de la Tesorería para la recaudación:

- Imposiciones de todo tipo y multas tributarias (art. 1929 tercero del Código General de Impuestos)
- Ciertos derechos de transferencia a título gratuito (por ejemplo donaciones, ver artículos 1929 - 2 1929-3 de la CGI).

La hipoteca legal se limita a los derechos reales de propiedad y la garantía consiste en el valor de la propiedad. El contador público por lo tanto, debe garantizar la consistencia del patrimonio antes de la inscripción de la hipoteca mediante la consulta de las aplicaciones informáticas (ADONIS, BNDP, SYNCOFI y FIDJI).

- **La caución**

La caución tiene un triple beneficio: rápido, sin cargo alguno para el subscriptor y la elección de las demandas en el caso de que falle el deudor principal.

El proceso de modernización que inspira la implementación de la reforma, la aplicación por los funcionarios encargados de la recaudación de diversas disposiciones legales en el proceso de cobro amigable y coactivo, y la estrategia determinada, han tenido efectos positivos en el espíritu cívico de los individuos y de los profesionales.

Así, la tasa de pago de impuestos en el registro tributario (impuestos individuales, pasó del 97.6% al 98.5%).

La tasa de pago espontáneo de los impuestos autoevaluados (profesionales) se mantuvo más estable pero ya estaba en altos niveles alrededor del 98%. Se mantuvo firme en 2009 en un entorno económico muy desfavorable, con la crisis empresarial

Hay que destacar sin embargo que los datos muestran que esta mejora no puede ser infinita y se puede ver empíricamente que cuando pasamos el nivel del 98%, se vuelve cada vez más difícil lograr progresos significativos.

D – Algunos lineamientos de progresión

- Un buen proceso de cobro no es aquel que multiplica los actos, sino el que se inicia en un tiempo oportuno. Se debe evitar acumular procedimientos que tendrían por objetivo único la interrupción de la prescripción.
- Conocer y seleccionar el procedimiento en función del monto de la deuda. Con este fin, los límites para la prosecución se establecieron en reingeniería de los procedimientos de recaudación porque en algunos casos nos encontramos con costes de recaudación superando los montos de la deuda a cobrar.
- Optimizar la necesaria coordinación y colaboración entre los servicios, incluyendo los responsables de la recaudación y también los del control fiscal. La tasa de cobranza de las deudas determinadas por control fiscal, se debe mejorar (46% en 2010).
- Asegurar un buen seguimiento de los litigios. Los litigios, que incluyen al reto de los contribuyentes contra las demandas de la administración, es el último elemento en la cadena de cobro coactivo y las decisiones al respecto por las distintas jurisdicciones son un indicador de la pertinencia y calidad de las medidas adoptadas. Debemos reconocer que el cobro por litigio es pequeño y las decisiones judiciales son en su mayoría favorables a la administración (61% en primera instancia, 65% en apelación, pero esta situación se puede mejorar).

En Francia, no ha habido ninguna experiencia de contratación externa en el tratamiento de cobro de deudas amigables o coactivas.

Varias razones justifican esta opción:

- La confidencialidad de la información a terceros en un área muy sensible, con implicaciones muy importantes afectando la vida privada de los contribuyentes o la continuidad de una actividad;
- Los vínculos esenciales entre la base tributaria, el control fiscal y la recaudación de impuestos que implican aplicaciones informáticas sofisticadas y compartidas;
- Los resultados (tasa de recaudación de más de 98%), con un volumen de litigio bajo, y las decisiones judiciales mayoritariamente favorables a la administración.
- Una política que integre todos los aspectos de los impuestos para los usuarios. A diferencia del cumplimiento “tradicional” basado exclusivamente en la confianza del contribuyente en el proceso político de la decisión fiscal, la “nueva ciudadanía el cumplimiento tributario” implica además una relación de confianza mutua entre los contribuyentes y la administración. Esto se traduce en un cambio de aceptación de los impuestos desde el marco político hacia la estructura administrativa. En otras palabras, el consentimiento al impuesto se juega ahora no sólo en el Parlamento, sino también, y por mucho, a nivel de la práctica administrativa.

Así, las autoridades fiscales en Francia, la Dirección General de Finanzas Públicas (DGFIP), se convierte por mucho en el vector clave de la aceptación de los impuestos y un ligero cambio en el sentido de la palabra parece tener lugar, el cumplimiento tributario tomando ahora una dimensión más administrativa y de gestión que una dimensión política.

Este concepto también ha llevado a algunos países, como Canadá o Gran Bretaña, a la creación de agencias tributarias. Se trata de estructuras relativamente autónomas para su gestión y completamente responsables de lograr sus objetivos. Se basan en una cultura de responsabilidad y de evaluación de resultados en base a indicadores que determinan la acción de los personales;

Otros experimentos basados en la externalización pueden, sin embargo, lograr la misma eficiencia de las acciones con un coste global significativamente menos alto.

**LA COMPETENCIA PARA EL COBRO ADMINISTRATIVO
COACTIVO Y EL AMIGABLE: ESTRUCTURAS
ADMINISTRATIVAS, ALCANCE, VENTAJAS Y DESVENTAJAS**

Carlos Roberto Occaso

Subsecretario de Recaudación y Atención al Contribuyente
Secretaría da Receita Federal
(Brasil)

Contenido: 1. La tributación en Brasil.- 2. Cobro del crédito tributario.- 3. Medidas persuasivas. – 4. Medidas persuasivas indirectas.- 5. Cobranza coactiva: ejecución fiscal

1. LA TRIBUTACIÓN EN BRASIL

1.1. La Constitución, la Federación y el Sistema Tributario Nacional

Brasil se constituye en una República Federativa cuya organización político-administrativa comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, dotados de **autonomía política, administrativa y financiera**, estando sus **atribuciones, limitaciones y competencias definidas en la Constitución** de la República Federativa de Brasil, que también tiene **principios y reglas pertinentes al Derecho Tributario**.

Las especies tributarias en nuestro ordenamiento son impuestos, tasas, contribuciones de mejoría, contribuciones sociales, contribuciones de intervención en el dominio económico y de interés de categorías profesionales o económicas, contribuciones para el custodia del régimen de seguridad y los prestamos mandatorios.

En el capítulo “Sistema Tributario Nacional” de la Constitución Federal están establecidos los límites de la competencia de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, además de las hipótesis de incidencia de cada uno de los tributos y limitaciones al poder de tributar.

Compete a la Unión constituir impuestos sobre:

- importación de productos extranjeros (II);
- exportación, para el exterior de productos nacionales o nacionalizados (IE);
- renta y ganancia de cualquier naturaleza (IR);
- productos industrializados (IPI);
- operaciones de crédito, cambio y seguro, o relativas a títulos o valores mobiliarios (IOF)
- propiedad y territorialidad rural (ITR);
- grandes fortunas en los términos de la Ley complementaria

La Unión también podrá constituir mediante Ley complementaria, impuestos no previstos desde que no sean acumulativos y no se hayan generado a base de cálculos propios de los discriminados en la Constitución.

Evidentemente, en la inminente o en el caso de guerra externa, la Unión puede constituir impuestos extraordinarios, comprendidos o no en su competencia tributaria, los cuales serán suprimidos gradualmente, cesadas las causas de su creación.

Compete a la Unión constituir contribuciones sociales, contribución de intervención en el dominio económico, contribución de interés de las categorías profesionales o económicas.

Finalmente, compete exclusivamente a la Unión mediante Ley complementaria, constituir préstamos compulsorios para atender gastos extraordinarios decurrentes de calamidad pública, guerra externa o de su inminente arribo (no obedecen al principio de anterioridad); o para inversión pública de carácter urgente y de relevante interés nacional atendiendo al principio de anterioridad.

Compete a los Estados y al Distrito Federal constituir impuestos sobre el traspaso *causa mortis* y donaciones de cualquier bien o derecho (ITCD), operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación (ICMS) y sobre la propiedad de vehículos de automotor (IPVA).

A los municipios y al Distrito Federal les compete constituir los impuestos sobre la propiedad horizontal y territorial urbana (IPTU), traspaso *inter vivos* de bienes inmuebles (ITBI) y sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS).

Igualmente es competencia de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios constituir una contribución cobrada de sus servidores, para costear, en beneficio de éstos, del régimen de seguridad social y contribución para costear el servicio de iluminación pública.

A pesar de que cada ente político posee competencia tributaria propia, la Constitución Federal determina la forma por la cual **los ingresos tributarios deben ser repartidos entre los entes de la federación.**

En el ámbito de la repartición de los ingresos tributarios, pertenecen a los Estados y al Distrito Federal:

- 100% del Impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza, incidente en la fuente sobre rendimientos pagados por ellos, sus autarquías y fundaciones; y
- 20% de los impuestos creados en la competencia residual de la Unión
- pertenecen a los Municipios:
- 100% del impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza incidente en la fuente sobre rendimientos pagados por ellos, sus autarquías y fundaciones;
- 50% del impuesto sobre la propiedad territorial rural relativa a los inmuebles en él situados pudiendo llegar a 100% en el caso de convenio con la Unión para que el Municipio fiscalice y cubra el tributo;
- 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores registrados en sus territorios; y
- 25% del impuesto sobre circulación de mercancía y prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación.

La Unión entregará adicionalmente 47% de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados, siendo que:

- 21.5% serán destinados al Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal;
- 22.5% destinados al Fondo de Participación de los Municipios; y
- 3% serán aplicados en programas de financiamiento en el sector productivo de las Regiones Norte, Noreste y Centro-oeste.

Hay aún el repase del 10% del impuesto sobre productos industrializados a los Estados y al Distrito Federal proporcionalmente al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados.

1.2. Carga tributaria brasileña y su distribución por nivel de gobierno

En el 2010, la Carga Tributaria Bruta brasileña alcanzó 33,56%, del Producto Interior Bruto (PIB), contra 33,14% en 2009, indicando variación positiva de 0.42 punto porcentual. Esa variación resultó de la combinación de los crecimientos, en términos reales, del 7.5% del PIB y del 8.9% de la recaudación tributaria en los tres niveles de gobierno.

La carga tributaria líquida brasileña entre los tres niveles de gobierno en 2009 y 2010 presenta mayor concentración en las manos del ejecutivo federal: 69.91%, en 2010. Los estados participaron con 25.23% y los municipios con 4.87% aquel año.

Carga Tributaria Brasileña por Nivel de Gobierno - 2009 y 2010

Nivel de Gobierno	2009			2010		
	R\$ millones	% PIB	%	R\$ millones	% PIB	%
Total de Ingresos Tributarios	1.055.440,23	33.14%	100.00%	1.233.491,32	33.56%	100.00%
Unión	737.037,69	23.14%	69.83%	862.275,64	23.46%	69.91%
Estados	270.046,37	8.48%	25.59%	311.197,30	8.47%	25.23%
Municipios	48.356,17	1.52%	4.58%	60.018,38	1.63%	4.87%

Fuente: RFB/Carga Tributaria en Brasil 2010

PIB 2009: 3.185,13 billones

PIB 2010: 3.674,96 billones

Fuente: IBGE

Cada ente de la federación mantiene una administración tributaria propia, en el ámbito de los tributos de sus competencias, ejerciendo cada una las funciones a ella inherentes. Se debe resaltar que Brasil, además del Distrito Federal y de veintiséis estados, posee cerca de 5,600 municipios, lo que da una idea de lo que representa esa multiplicidad y de las instituciones envueltas en la administración tributaria en el País.

1.3. La administración tributaria federal brasileña

La Secretaría de la Receta Federal de Brasil (RFB en portugués) es un órgano específico y singular, directamente subordinado al Ministro de Estado de Hacienda, responsable por la recaudación de la mayor

parte de los ingresos tributarios constituidos por la Unión, estando excluida sólo de la administración del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), bajo los cuidados de la Caja Económica Federal.

Es responsable por la administración de los tributos internos federales, de los impuestos sobre el comercio exterior, de las contribuciones sociales, inclusive de las contribuciones sociales destinadas al financiamiento del Régimen General de Seguridad Social y contribuciones debidas a terceros, así extendidas a otras entidades y fondos.

La tarea de cobro del crédito tributario es compartida con la Procuraduría-General de la Hacienda Nacional (PGFN en portugués), órgano de dirección superior de la Fiscalía General de la Unión cuyas atribuciones residen, principalmente, en la representación de la Unión en causas fiscales, en el cobro judicial y administrativo de los créditos tributarios y no tributarios y en el asesoramiento y consultoría en el ámbito del Ministerio de Hacienda.

En materia tributaria, estas son las principales atribuciones de la PGFN:

- elevar la liquidez y certeza de los créditos tributarios o de cualquier otra naturaleza e inscribirlos en la deuda activa de la Unión, para fines de cobro, amigable o judicial;
- hacer el control de legalidad de los créditos tributarios o de cualquier otra naturaleza, encaminados para su inscripción en la deuda activa de la Unión, o que estén por cobrar, pudiendo reconocer de oficio la prescripción y la declinación, entre otras causas de extinción del crédito;
- representar privadamente, judicial o extrajudicialmente, a la Unión en la ejecución de su deuda activa;
- representar a la Unión en las causas de naturaleza fiscal, así entendidas las relativas a tributos de competencia de la Unión, inclusive infracciones referentes a la legislación tributaria, préstamos compulsorios, confiscación de mercancías, nacionales o extranjeras, decisiones de órganos de lo contencioso administrativo fiscal, beneficios y exenciones fiscales, créditos y estímulos fiscales a la exportación, responsabilidad tributaria de transportadores y agentes marítimos, e incidentes procesales suscitados en acciones de naturaleza fiscal.

1.4. Perfil de la Secretaría de la Receita Federal de Brasil - RFB

La Secretaría de la RFB comenzó a funcionar a partir de 02 de mayo de 2007, conforme establecido en la Ley N° 11.457, del 16 de marzo de 2007, a partir de la unificación de la Secretaría de la Receta Federal (SRF en portugués) con la Secretaría de Receta de Seguridad (SRP en portugués).

Tiene como misión: ejercer la administración tributaria y el control aduanero, con justicia fiscal y respeto al ciudadano, en beneficio de la sociedad; por **valores**: respecto al ciudadano, integridad, lealtad con la institución, legalidad y profesionalismo; y con **visión de futuro**: ser una institución de excelencia en la administración tributaria y aduanera, con referencia nacional e internacional.

La RFB cuenta con 32 mil servidores, siendo 22 mil oriundos de la SRF y 10 mil de la SRP. Posee uno de los mayores archivos de informaciones existentes en el país, con cerca de 164 millones de registros en el Registro de Personas Físicas - CPF y 12.5 millones de establecimientos inscritos en el Registro Nacional de Personas Jurídicas - CNPJ.

La Secretaría de la RFB está compuesta por unidades centralizadas y 574 unidades descentralizadas, distribuidas por todo el territorio nacional, comprendiendo un área de 8.5 millones de kilómetros cuadrados.

A las unidades centralizadas les compete principalmente la función normativa para el desempeño de las actividades en las respectivas áreas de competencias estando estructuradas en función a los principales procesos de trabajo de la administración tributaria, básicamente reflejados en las Subsecretarías de Recaudación y Atención (Suara en portugués), Tributación y Contencioso (Sutri en portugués), Fiscalización (Sufis en portugués), Aduana y Relaciones Internacionales (Suari en portugués) y de Gestión Corporativa (Sucor en portugués).

Subordinadas a la Sutri están las Comisarías de Juicio (DRJ en portugués) a quien le compete, principalmente, juzgar en primera instancia procesos administrativos fiscales de determinación y exigencia de créditos tributarios.

Las unidades descentralizadas subordinadas directamente al Secretario de la RFB son las Superintendencias Regionales de la Receta Federal de Brasil (SRRF en portugués).

A las SRRF les compete en los límites de sus jurisdicciones, planear, programar, supervisar, acompañar, controlar y evaluar las actividades de tributación, de recaudación y cobro, de atención al contribuyente, de administración de registros, de fiscalización, de control aduanero, de tecnología y seguridad de la información, de programación y logística y de gestión de personas, siendo así las relacionadas con planificación, organización y modernización.

En las demás unidades descentralizadas (comisarías, inspecciones, aduanas y agencias) son desarrolladas básicamente las actividades relacionadas a la recaudación, al control y al cobro del crédito tributario; a la fiscalización; a las actividades relacionadas con el comercio exterior y a aquellas relacionadas a la atención presencial del contribuyente.

En especial se destacan:

- Comisaría Especial de Administración Tributaria - DERAT
- Comisaría Especial de Fiscalización – DEFIS
- Comisaría Especial de Instituciones Financieras - DEINF
- Comisarías Especiales de Grandes Contribuyentes – DEMAC

2. COBRO DEL CRÉDITO TRIBUTARIO

2.1. Actividades de cobro en la RFB

La función de cobro es una de las funciones finales de la Administración Tributaria, y en el caso de la Secretaría de la RFB comprende las siguientes actividades:

- seguimiento y registro de los ingresos tributarios de la Unión de forma global, regional y por sector de actividad, con vistas a detectar focos de incumplimiento, omisión y evasión y contribuir para dirigir eficazmente las acciones de cobro y fiscalización;
- identificación y seguimiento diferenciado de contribuyentes de mayor potencial tributario, inclusive el análisis de los sectores y grupos económicos a los cuales pertenezcan y proponer metas para las unidades de la respectiva región fiscal, y así elaborar la previsión, seguimiento y análisis de los ingresos;
- imposición de multas por la no presentación de declaraciones o no pago de tributos en el plazo o pago fuera del plazo;
- lista de bienes y la declaración de medidas cautelares fiscales;
- inclusión y exclusión de contribuyentes en regímenes de tributación diferenciados;
- seguimiento a los incentivos fiscales regionales y sectoriales;

- seguimiento a la Recaudación Tributaria Federal a nivel global, regional y sectorial, así como por partida presupuestaria;
- elaboración de normas relativas a la notificación de registro, el cobro y la recaudación de créditos tributarios y la restitución de ingresos;
- control de las restituciones, de las compensaciones y de las devoluciones correspondientes a créditos fiscales de los contribuyentes;
- concesión, cálculo de las cuotas, seguimiento y control de las solicitudes de abonos a la deuda y del respectivo cobro;
- orientación y expedición de avisos de cobro y otros documentos para el pago a los contribuyentes, personas físicas, jurídicas e inmuebles rurales;
- programación y control del cobro de los créditos tributarios dirigidos;
- establecimiento de rutinas y procedimientos de verificación de la situación fiscal y catastral relativos a la emisión de la Certificación Conjunta para personas físicas, jurídicas e inmuebles rurales;
- registro de los contribuyentes deudores en el Registro de Incumplidores – CADIN;
- seguimiento, cobro y control de los débitos fiscales, con remesa de la Procuraduría de Hacienda Nacional para su inscripción como Deuda Activa, una vez agotada la cobranza administrativa.

2.2 Modelo general para la cobranza de los tributos y contribuciones federales

Las informaciones sobre los ingresos recaudados posterior a una validación inicial en la red bancaria son procesadas y clasificadas por la RFB permitiendo la realización del seguimiento y análisis de la recaudación y posteriormente el control y la cobranza del crédito tributario. Los datos de la recaudación federal están disponibles por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN en portugués) para repartirlos a los beneficiarios legales y a los fondos constitucionales (Fondo de Participación de los Estados y Municipios, entre otros).

Después de enfrentar los débitos (registro y declaración de deuda) con los créditos (pago), existiendo saldo deudor, éste será el objeto de la cobranza en la fase administrativa. En esa fase, la RFB garantiza el crédito tributario utilizando instrumentos persuasivos que la legislación prevé, tales como la no emisión de certificaciones de paz y salvo fiscal, la inclusión del contribuyente en el Registro de los incumplidores, inventario de bienes, propuesta para medidas cautelares, entre otros instrumentos (que serán descritos más adelante) que garanticen la satisfacción del crédito.

Concluido el plazo para la cobranza y no habiendo liquidación (pago en efectivo o en abono), el débito es dirigido para su inscripción en la Deuda Activa de la Unión por la PGFN.

Al recibir el crédito tributario, la PGFN efectúa el control de su legalidad y no teniendo que hacer correcciones lo inscribe en la Deuda Activa de la Unión, sumándole el gravamen legal del 10% sobre su valor.

Se inicia entonces la fase de cobro amigable en la PGFN donde el contribuyente es notificado para que cancele su deuda. Resultando útil el cobro amigable, la Procuraduría verifica las propuestas para los juicios (entre otros, valores superiores a 10 mil reales) y emite los actos procesales.

El crédito que no fuese admitido para ser juzgado continúa en cobranza amigable. Sin embargo, aquel que ya fue admitido tiene un cargo adicional de 20% por costas legales y continúa en la acción de ejecución fiscal ante el poder judicial.

La Administración Tributaria Brasileña no adopta la tercerización de la cobranza, pues considera que es una actividad privativa del Estado y que garantiza el sigilo fiscal del contribuyente.

2.3. Origen del crédito tributario

Generalmente el crédito tributario es constituido por el registro entendido el procedimiento administrativo tendiente a verificar la concordancia del acto generador de la obligación correspondiente, determinar la materia tributable, calcular el monto del tributo debido, identificar el sujeto pasivo y, siendo el caso, proponer la aplicación de la posible penalidad.

En el sistema tributario brasileño el registro puede ser efectuado con base en a declaración del sujeto pasivo cuando este necesita informar a la autoridad administrativa datos indispensables para su constitución; puede ser efectuado con base en procedimiento de oficio; y finalmente puede ser efectuado mediante el pago del tributo por el contribuyente, homologación por el fisco, o el llamado registro por homologación.

Entretanto, en el Derecho Tributario brasileño se entiende que el crédito tributario también puede ser constituido por la declaración de la deuda por parte del propio sujeto pasivo. Así, la legislación tributaria impone al contribuyente obligaciones accesorias que tienen

por objeto las prestaciones positivas y/o negativas en el interés de la recaudación o de la fiscalización de los tributos.

Algunas declaraciones son meramente informativas, siendo utilizadas para el cruce de los distintos datos aportados por los contribuyentes. Otras declaraciones contienen informaciones sobre débitos declarados por los contribuyentes, siendo considerados como una declaración de la deuda y utilizadas para alimentar los Sistemas de Cobranza y Control del Crédito Tributario.

En el ámbito federal se consideran declaración de deuda las siguientes declaraciones:

- Declaración de Débitos y Créditos Tributarios Federales – DCTF
- Declaración de Impuestos sobre la Renta de Personas Físicas – DIRPF
- Declaración de Impuestos sobre la Propiedad Territorial Rural – DITR
- Guía para recolectar los FGTS e Informaciones para la Seguridad Social– GFIP
- Declaración Anual de Simples Nacional - DASN

2.4. La cobranza automática

A partir de marzo del 2010, la RFB implementó la primera etapa del Sistema de Flujo Automático de la Cobranza que se caracteriza por un programa informático que se da a partir de los datos informados por el sujeto pasivo en la DCTF quien realiza las auditorías internas, sensibiliza los sistemas de emisión de certificaciones negativas de débitos fiscales y envía los avisos de cobro.

La DCTF es una declaración obligatoria para las personas jurídicas que tributan con base en los beneficios supuestos o reales que deben llenar y enviar mensualmente con certificado digital a través de internet a la RFB. Las deudas allí declaradas son consideradas como la aceptación de la deuda. Aproximadamente 1 millón de DCTF son transmitidas por mes que contienen aproximadamente R\$ 37 billones de débitos declarados.

En el primer semestre de 2010, de las deudas totales declaradas, los deudores eran aproximadamente 2.5%, como se puede ver en la siguiente tabla.

DCTF			
Año 2010			
Tributo	Débitos Declarados (D)	Saldo Deudor (SD)	% (SD/D)
IRPJ	97.373.347.418	2.545.353.655	2.61%
IRRF	84.923.366.000	520.234.348	0.61%
IPI	30.356.104.307	851.364.505	2.80%
IOF	26.964.520.344	8.006.060	0.03%
CSLL	49.631.334.948	1.432.461.545	2.89%
PIS/PASEP	27.583.434.639	999.375.063	3.62%
COFINS	108.197.703.268	4.266.724.899	3.94%
Total	425.029.810.923	10.623.520.075	2.50%

(*) Valores en Reales

La información proporcionada en la DCTF está sujeta a las siguientes auditorías internas:

- Verificación de los pagos efectuados;
- Vinculación de los pagos a las deudas declaradas;
- Validación de las compensaciones;
- Validación de los abonos;
- Validación de las acciones judiciales;
- Verificación del saldo adeudado.

Verificado el saldo adeudado, el sistema envía al correo electrónico del contribuyente el aviso de cobro. El correo electrónico está disponible para acceder al certificado digital para todos los contribuyentes en el portal de servicios electrónicos de la RFB en Internet, por tanto, no se envía ninguna comunicación para el e-mail de los contribuyentes. El correo electrónico tiene vigencia indefinida y no es posible su revocación o inhabilitación. El representante de la empresa puede acceder a ella directamente o mediante un apoderado con poderes específicos para talles fines.

FLUJO DE LA COBRANZA AUTOMÁTICA



En el futuro el sistema de cobranza automática hará la inscripción automática de los deudores en el Registro de Incumplidores (CADIN en portugués), el control del resultado del cobro y preparará la información para la remisión de deudas pendientes de pago para inscribirlas en la Deuda Activa de la Unión por la PGFN.

El sistema de cobranza automática es ventajoso ya que agiliza la cobranza, alimenta los sistemas de control de débitos de los contribuyentes, garantiza el sigilo fiscal, economiza recursos con el envío de cartas por correo tradicional y genera la gestión de datos.

3. MEDIDAS PERSUASIVAS

Además de la tradicional preferencia del Estado en la aplicación del crédito fiscal (sólo superado por los créditos laborales), la legislación brasileña pone en manos de la autoridad fiscal varios recursos que ayudan al cobro amigable.

Entre los que se destacan están los recargos atrasados, la prueba del pago de impuestos, el registro de los contribuyentes en CADIN, listado de bienes y derechos, la presentación de la medida cautelar fiscal, seguimiento económico tributario diferenciando a las personas físicas y jurídicas, dar de baja en el Registro Nacional de Personas Jurídicas - CNPJ, la declaración de inhabilitación y la aplicación de multas por la presentación tardía de las declaraciones.

3.1. Aumentos en la mora

La cantidad adeudada a la Unión derivada de los impuestos y contribuciones administrados por la RFB cuyos hechos ocurren a partir del 1 de enero de 1997, los no pagados dentro del plazo previsto en la legislación específica serán aumentados por multa de mora calculados a la tasa de treinta y tres centésimas del uno por ciento por día de retraso con un límite de hasta 20%.

La multa por pago tardío se calcula a partir del primer día posterior a la expiración del plazo para el pago del impuesto o contribución hasta el día que se produzca el pago.

Además se devengarán intereses por mora desde el primer día del mes siguiente a la expiración del plazo hasta el mes anterior al pago y de uno por ciento en el mes de pago.

3.2. Prueba del cumplimiento fiscal

La prueba de cumplimiento tributario en relación con los impuestos administrados por la RFB se realiza mediante la presentación de la Certificación Conjunta emitida por la RFB y el PGFN con información de estado de los impuestos del contribuyente administrados por la RFB y la Deuda Activa de la Unión administrada por PGFN.

En los casos de concesión de Incentivos o Beneficios Fiscales, la prueba de cumplimiento será realizada mediante investigaciones sobre la situación fiscal y de registro del contribuyente en el sistema electrónico de emisión de certificaciones.

Certificación negativa conjunta

La "Certificación Negativa Conjunta de la deuda relativa a los impuestos federales y a la Deuda Activa de la Unión" se emite cuando no existen actos pendientes a nombre del contribuyente.

Certificación conjunta positiva con efectos negativos

La "Certificación Conjunta Positiva con Efectos Negativos de las deudas relativas a los Impuestos Federales a la Deuda Activa de la Unión" será emitida cuando en relación al sujeto pasivo constará deuda relativa al tributo federal o a la inscripción de la misma en la Deuda Activa de la Unión, cuya ejecución esté suspendida.

La certificación también será emitida cuando en relación con el sujeto pasivo exista una deuda:

- Relativa al impuesto federal cuyo registro se encuentre en el plazo legal de impugnación;
- Inscrita en la Deuda Activa de la Unión garantizando mediante embargo de los bienes cuyo avalúo sea igual o superior al monto de la deuda actualizada.

Ese tipo de certificación tendrá los mismos efectos a la “Certificación Conjunta Negativa de Deudas relativa a Impuestos Federales y a la Deuda Activa de la Unión”.

La Certificación conjunta positiva

La “Certificación Conjunta Positiva de Deudas relativas a los Impuestos Federales y a la Deuda Activa de la Unión” indica la existencia de actos pendientes del sujeto pasivo.

Formalización y el lugar de presentación de la solicitud

El derecho a obtener la certificación conjunta y asegurando al sujeto pasivo, debidamente inscrito en el Registro Nacional de las Personas Jurídicas - CNPJ o en el Registro Nacional de Persona Física – CPF - independientemente del pago de la tasa.

Las certificaciones deberán ser solicitadas y expedidas a través de la Internet, a las direcciones electrónicas: <http://www.receita.fazenda.gov.br> o <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>.

En la imposibilidad de su emisión por Internet, los sujetos pasivos deberán presentar una solicitud de certificación conjunta ante el organismo mencionado en respuesta a la solicitud formulada en el internet.

La solicitud deberá presentarse ante la unidad de ORP o el PGFN del domicilio tributario del sujeto pasivo a través de un formulario específico de cada organismo.

La certificación conjunta positiva será emitida por unidades de RFB o PGFN, exclusivamente a través de un sistema informático específico. La certificación sólo surtirá efecto con la confirmación de su autenticidad en el sitio de la RFB o del PGFN en Internet en las

direcciones: <http://www.receita.fazenda.gov.br> y <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>, debe aparecer en ellos la hora y la fecha de expedición y su código de control.

Análisis del requisito de solicitud para la certificación

La unidad de la RFB o de la PGFN realiza la investigación de la situación fiscal del contribuyente orientándolo a regularizar eventuales deudas pendientes. Una vez se regularicen las deudas pendientes en el control del órgano respectivo, la certificación será expedida a través del internet.

Sólo en los supuestos de que el contribuyente demuestre que ha resuelto los pendientes y no fuese posible regularizarlas inmediatamente en los sistemas de control interno, la unidad autorizara la emisión de la certificación que podrá ser emitida por la parte interesada en el internet.

Otras condiciones

La certificación es enviada en nombre de la matriz, y abarca la verificación fiscal de todos los establecimientos de la empresa (matriz y las filiales) y de las empresas adquiridas por incorporación, cesión o fusión.

Las investigaciones sobre la situación fiscal y el registro del solicitante deberán limitarse al Sistema Electrónico de Expedición de Certificaciones.

Competencia para expedir

Si fuese imposible la expedición de un certificado por la Internet y no hay ninguna indicación de que el interesado comparezca ante la RFB, el sujeto pasivo deberá presentar una solicitud para la expedición de una certificación conjunta de la RFB a su domicilio fiscal. La responsabilidad para expedir la certificación conjunta es del titular de la Comisaría de Policía de Ingresos Federales de Brasil (DRF), el Departamento de Policía Federal de Ingresos Públicos de la Administración Tributaria (Derat) y el Departamento Especial de Instituciones Financiera (Deinf), en los casos de la RFB y el Fiscal de la Tesorería General de la Nación bajo el PGFN, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Tiempo de validez de las certificaciones

El tiempo de validez de las Certificaciones Conjuntas es de 180 días contados desde la fecha de su emisión.

Bajo la hipótesis de existir una deuda suspendida como resultado de una objeción o apelación de conformidad con las leyes que rigen el procedimiento administrativo fiscal, la certificación emitida durante el plazo de interposición del recurso o de la apelación, cuando aún no se ha presentado o ha sido interpuesta será válida por 60 días.

La certificación conjunta tendrá eficacia dentro de su tiempo de validez como prueba de cumplimiento fiscal relativa a los impuestos federales administrados por la RFB y la Deuda Activa de la Unión Administrada por la PGFN.

La cancelación de la certificación conjunta

La cancelación de las certificaciones conjuntas es responsabilidad de las autoridades competentes por su expedición.

La cancelación de la certificación se realizará mediante un acto que se publicará en el Diario Oficial de la Unión - DOU - edición y publicación de obviarse en los casos de nulidad o anulación de una decisión judicial que haya justificado su expedición.

3.3. Registro informativo de créditos no saldados del sector público federal – CADIN (Registro de Incumplidores)

El Registro Informativo de Créditos no Saldados del Sector Público Federal – CADIN - es un banco de datos donde se encuentran registrados los nombres de personas físicas y jurídicas con deuda con los organismos y entidades federales.

La información contenida en CADIN permitirá a la Administración Pública Federal uniformar los procedimientos para el otorgamiento de créditos, garantías, incentivos fiscales y financieros, así como la celebración de convenios, acuerdos, pactos o contratos con el fin de favorecer la gestión selectiva de los recursos existentes. Es competencia de la Secretaria del Tesoro Nacional emitir directrices sobre el CADIN de carácter normativo, siendo el Banco Central de Brasil, a su vez, que gestiona y entrega la información que conforma la base de datos.

La inclusión en el CADIN se hará 75 días después de la notificación al deudor de la existencia de la deuda sujeta a registro, proporcionando toda la información pertinente a la deuda.

Una vez comprobado que se normalice la situación que dio lugar a su inclusión en el CADIN, el organismo o entidad responsable del registro procederá dentro de los 5 (cinco) días hábiles a dar la baja correspondiente.

La falta de registro en el CADIN no implica el reconocimiento de la regularidad de la situación ni elude la presentación de los documentos requeridos por ley, decreto u otros actos normativos.

El CADIN contiene las siguientes informaciones:

- Nombre y número de inscripción en el CNPJ o CPF
- Nombre y número de inscripción en el CNPJ, dirección y teléfono del respectivo acreedor o del organismo responsable por la inclusión;
- Fecha del registro.

Es obligatoria la consulta previa al CADIN por los organismos y entidades de la Administración Pública Federal directa e indirecta, para llevar a cabo las operaciones de crédito que impliquen el uso de fondos públicos, la concesión de incentivos fiscales y financieros, convenios y la celebración de convenios, acuerdos, pactos o contratos que impliquen el desembolso a cualquier título de recursos públicos y los respectivos pronunciamientos.

No se realiza consulta previa al CADIN en los casos en que:

- la concesión de ayuda a los Municipios afectados por calamidades públicas reconocidas por el Gobierno Federal;
- las operaciones destinadas a la composición y regularización de los créditos y obligaciones objeto de registro en el CADIN sin desembolso de recursos por parte del órgano o entidad acreedora;
- las operaciones relativas al crédito educativo y al embargo civil de bienes de uso personal o doméstico.

La inscripción en el CADIN será suspendida cuando el deudor haya presentado una demanda con el fin de discutir la naturaleza de la obligación o su valor, al ofrecer garantías adecuadas y suficientes para el tribunal, conforme a lo dispuesto por la ley, o cuando esté suspendido el crédito objeto de la inscripción, conforme a la ley.

3.4. Listado de bienes y derechos

El listado de bienes y derechos del contribuyente tiene como objetivo dar seguimiento al patrimonio que pudiese ser utilizado como garantía del crédito tributario siempre que la suma de los créditos tributarios administrados por la RFB de responsabilidad del contribuyente exceda el 30% de su patrimonio conocido y que igualmente fuese superior a R\$ 500.000,00.

No se incluyen en la suma de los créditos tributarios aquellos que están garantizados por el depósito de la cantidad total y que estén declarados y sujetos de inscripción inmediata en la Deuda Activa de la Unión y las deudas en cuotas.

En el caso de las obligaciones tributarias con la pluralidad de los contribuyentes se pondrán en la lista los bienes y derechos de aquellos cuya suma de los créditos tributarios a su cargo excedan de forma individual los límites anteriores.

Se consideran activos conocidos de las personas físicas los reportados en la última declaración de impuestos y de la persona jurídica, los activos totales en el último balance de activos registrados contablemente o informados en la Declaración de Informaciones Económico Fiscal (DIPJ).

No estarán en la lista los bienes y derechos de la Hacienda federal, estatal, municipal y del Distrito Federal y municipales y sus respectivas agencias y fundaciones públicas y los bienes y derechos de la empresa en quiebra decretada, sin perjuicio de la inscripción en la lista de los eventuales responsables.

Estarán en la lista los siguientes bienes y derechos en una cantidad suficiente que satisfaga la cantidad del crédito tributario responsabilidad del contribuyente:

- si es una persona física, los miembros de sus activos sujetos al registro público incluyendo los que están a nombre del cónyuge o pareja en unión libre desde que no sean gravados con la cláusula de separación de bienes;
- si es una persona jurídica, los de su propiedad integrante de los activos no circulantes sujetos al registro público.

Se podrán listar los bienes y derechos que están registrados a nombre del contribuyente en los respectivos órganos de registro incluso si no se declara a la RFB o declarados en la contabilidad.

La inscripción se llevará a cabo en el siguiente orden de prioridad: bienes inmuebles no gravados, bienes inmuebles gravados y otros bienes y derechos sujetos al registro público.

La inscripción sólo puede llegar a otros bienes y derechos del contribuyente en caso de que los inscritos no sean suficientes para satisfacer el monto del crédito tributario de su responsabilidad.

La inscripción se llevará a cabo por el Auditor de Ingresos de Impuestos de Brasil, siempre y cuando esté constatado la existencia de créditos tributarios superiores a los límites mencionados y acompañado a través del sistema de informatización de la RFB por la División, Servicio, Sección o Centro competente para realizar las actividades de control y recaudación del crédito tributario en la unidad de RFB del domicilio fiscal del contribuyente.

El titular de la unidad de RFB del domicilio fiscal del contribuyente enviará a los órganos de registro competentes respecto a los bienes y derechos para efectos del registro de la inscripción o de cancelación de la misma, independientemente del pago de costas u honorarios de conformidad con lo abajo descrito:

- archivo de registro de inmuebles relativo a los bienes inmuebles;
- organismos o entidades en los cuales por fuerza de ley los bienes muebles o derechos sean registrados o controlados;
- archivo de títulos y documentos y registros especiales del domicilio tributario del contribuyente relativo a los demás bienes y derechos.

El órgano de registro notificará a la unidad de la RFB del registro en el listado dentro de los 15 días a partir de la fecha de recepción de la relación.

En caso de enajenación, gravamen o transferencia de cualquier título, incluidas las derivadas de cesión parcial, subasta o licitación o proclamada, expropiación o pérdida total de los bienes o derechos enlistados, el órgano de registro notificará a la unidad de la RFB el domicilio fiscal del contribuyente en el plazo de 48 (cuarenta y ocho) horas, al cambio promovido en el registro. El incumplimiento de dicha comunicación implica la imposición de una multa.

El contribuyente será notificado del listado a través de los términos del listado de bienes y derechos quedando obligado a comunicar a la unidad de la RFB de su domicilio fiscal de la enajenación, gravamen o la transferencia de cualquier título de cualquiera de los bienes o derechos listados dentro de los 5 (cinco) días a partir de los hechos, bajo pena de una medida cautelar fiscal.

En los casos de enajenación, gravamen o transferencia de bienes o derechos en la lista, incluso si se hace correctamente y la comunicación en la ausencia de bienes o derechos sujetos a la inscripción en una cantidad suficiente para cubrir la suma de los créditos tributarios a cargo del contribuyente, la RFB debe examinar si existe una incidencia de otras hipótesis para la presentación de la medida cautelar fiscal.

El contribuyente podrá solicitar la sustitución de los bienes o derechos enlistados por otros, suficiente para satisfacer el monto de los créditos fiscales.

Se admite en cualquier momento la sustitución de la inscripción en la lista a través del depósito del monto total.

Habiendo la extinción antes de ser enviada para su inscripción en la Deuda Activa de uno o más créditos tributarios que motivaron el listado, la RFB comunicara el hecho al registro de bienes inmobiliarios, oficina de archivo, órgano o entidad responsable del registro y control en que el plazo de inscripción en la lista haya sido registrado para que sean anulados los efectos de la inscripción en la lista, siempre que mantengan suficiente bienes y derechos para satisfacer la cantidad restante de los créditos tributarios.

También son formas de cancelación de la lista:

- la expropiación por el Poder Público;
- la pérdida total del bien;
- la expropiación judicial;
- la orden judicial; y
- la nulidad o rectificación del registro que implique una reducción de la suma de los créditos tributarios del monto que no justifique el listado.

3.5. La medida cautelar fiscal

El titular de la unidad de la RFB del domicilio fiscal del contribuyente dirigirá la representación de la medida cautelar fiscal a la unidad correspondiente de la Procuraduría General de Hacienda Nacional cuando el contribuyente:

- con domicilio desconocido intenta ausentarse o transferir bienes que posee o deja de pagar la obligación en el plazo fijado;
- con domicilio cierto, se ausenta o intenta ausentarse para eludir el debido cumplimiento de la obligación;
- cayendo en insolvencia, transfiere o intenta transferir bienes;

- contrae o intenta contraer deudas que comprometan la liquidez de su patrimonio;
- notificado para que proceda a recolectar el crédito tributario:
 - a) deja de pagarlo en el plazo legal, salvo si suspende su responsabilidad; o
 - b) transfiere o intenta transferir, a cualquier título, sus bienes y derechos a terceros;
- posee débitos, inscritos o no en la Deuda Activa, que, sumados, sobrepasen el 30% de su patrimonio conocido;
- transfiere bienes o derechos enlistados sin proceder a la debida comunicación al órgano de hacienda pública
- tiene su inscripción en el registro de los contribuyentes declarados no aptos por el órgano de Hacienda;
- practica otros actos que dificultan o impiden satisfacer el crédito tributario.

La representación para la presentación de una medida cautelar fiscal deberá ser instruida como prueba literal de la constitución del crédito tributario, las pruebas documentales de cualquiera de las condiciones que facilitan la medida y cualquier otra prueba producida para identificar este tipo de situaciones.

Se considera prueba literal de la constitución del crédito tributario el acto de infracción, la notificación del registro o cualquier acto que de forma inequívoca, aunque sea extrajudicial, aporte al reconocimiento de la deuda por el deudor.

Serán relacionados los bienes y derechos comprobada la titularidad del deudor principal, de los responsables solidarios y subsidiarios.

Una vez decretada la medida cautelar fiscal, inmediatamente, los bienes personales del acusado son embargados hasta satisfacer la obligación final. En el caso de personas jurídicas, el embargo recaerá solamente sobre los bienes del patrimonio activo permanente pudiendo extenderla a los bienes del accionista en control y que por el pacto social o estatuto estén facultados para hacer que la empresa cumpla con sus obligaciones fiscales en el momento del hecho causante, en los casos de registro de oficio o de su incumplimiento de la obligación fiscal en los otros casos.

La medida cautelar fiscal decretada será comunicada inmediatamente al registro público de inmuebles, al Banco Central de Brasil, a la Comisión de Valores Mobiliarios y a las demás reparticiones que

procesen registros de transferencia de bienes a fin de que en el ámbito de sus atribuciones hagan cumplir la constitución judicial.

La medida cautelar fiscal será solicitada al Juez competente para la ejecución judicial de la Deuda Activa de Hacienda Pública.

El Juez otorgará una medida preliminar a la medida cautelar fiscal eximiendo a Hacienda Pública de justificación previa y la presentación de la caución.

El demandado será citado, en un plazo de quince días para contestar la demanda indicando las pruebas que va a presentar. Si no contesta, se considerará aceptada por el demandado como verdad, los hechos alegados por el Tesoro Público, en cuyo caso el juez decidirá en diez días.

Si el demandado contesta en el plazo legal, el juez llamará a audiencia y el juicio se dará con las pruebas allí presentadas.

La medida cautelar fiscal decretada podrá ser substituida en cualquier momento con la presentación de la garantía correspondiente al valor de la prestación de Hacienda Pública, conforme con el http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.ht

Cuando la medida cautelar fiscal fuese concedida durante el procedimiento preparatorio, Hacienda Pública deberá proponer la ejecución judicial de la Deuda Activa en un plazo de sesenta días, contados a partir de la fecha en que la exigencia se convierte en irrevocable en la esfera administrativa.

Cesa la eficacia de la medida cautelar fiscal si:

- la Hacienda Pública no propone la ejecución judicial de la Deuda Activa en el plazo fijado en el Art. 11 de esta ley;
- no fuese ejecutada dentro de treinta días;
- se extingue la ejecución judicial de la Deuda Activa de Hacienda Pública;
- el demandado procura saldar la deuda por la cual está siendo demandado.

Los autos del procedimiento cautelar fiscal se acumularan a los del proceso de ejecución judicial de la Deuda Activa de Hacienda Pública.

El desistimiento de la medida cautelar no impide que la Hacienda Pública intente la ejecución judicial de la Deuda Activa, ni influye

en el juicio, salvo que el juez en el procedimiento cautelar fiscal acceda a acoger el pago de compensación de transacción, de remisión, de prescripción o decaimiento, la conversión del depósito en renta, o de cualquier otro modo de extinción de la pretensión inferida.

La sentencia que decreta la medida cautelar fiscal puede ser apelada, sin efecto suspensivo, salvo que el demandado presente la garantía requerida.

3.6. Seguimiento económico tributario diferenciando a las personas jurídicas de las personas físicas.

El seguimiento diferenciando a las personas físicas de las personas jurídicas consiste en el monitoreo de la recaudación, en el análisis del comportamiento económico tributario y en el trato diferenciado de las acciones, disputas y el pasivo tributario relacionados a los contribuyentes.

Utilizando los datos e informaciones disponibles en los sistemas informáticos de la RFB recogidos de fuentes externas y obtenidos en base a los estudios económicos tributarios, incluso en relación con su sector o actividad económica también se comprueba periódicamente los niveles de recaudación de los impuestos administrados por la RFB en función al potencial económico tributario de las empresas, así como las variables macroeconómicas de influencia.

El seguimiento especial de las empresas consiste en la ejecución de todas las acciones necesarias para asegurar el trato prioritario y concluyente a las demandas y disputas relacionadas con determinadas entidades jurídicas para establecer un seguimiento diferenciado.

En el 2010 están sujetas al seguimiento diferenciado las siguientes personas jurídicas:

- sujeto a la determinación de las utilidades netas o de arbitraje, cuyos ingresos brutos anuales en el año calendario 2009 sean superior a R \$ 90,000,000.00 (noventa millones de reales);
- cuyo monto anual de la deuda reportada en la Declaración de Débitos y Créditos Tributarios Federales (DCTF) para el año 2009 sea superior a R \$ 9.000.000,00 (nueve millones de reales);
- cuyo monto anual del salario indicado en las Guías de Recolección del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio e Informaciones de

- la Seguridad Social (GFIP) en el año calendario 2009 sea superior a R \$ 15,000,000.00 (quince millones de reales); o
- cuyo total anual de deudas declaradas en las GFIP en el año calendario de 2009 sea superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco millones de reales).

Hasta el último día de diciembre de cada año, Comac editará un acto interno de aprobación de la relación de contribuyentes indicados para el seguimiento diferenciado y especial de las personas jurídicas para el año siguiente.

Las personas físicas objeto del seguimiento diferenciado serán indicadas por el Comac con base en criterios objetivos y parámetros técnicos.

Las SRRF, las Coordinaciones Generales y las Coordinaciones Especiales podrán proponer e indicar a otras personas jurídicas o físicas para el seguimiento diferenciado observadas las orientaciones expedidas por la Comac.

Anualmente, la RFB notifica a las personas jurídicas indicadas hasta el último día hábil de enero, sobre su inclusión en el seguimiento diferenciado. Sin embargo, su inclusión en el seguimiento diferenciado es independiente de la recepción efectiva de la notificación.

Para monitorear las acciones de seguimiento diferenciado, los delegados de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil o de los Superintendentes de la RFB deberán editar en el ámbito local o regional el acto de constitución del Grupo de Trabajo (Eqmac) con el nombramiento del Auditor Fiscal Ingresos Federales de Brasil, que la comandará.

La Eqmac será vinculada directamente a la autoridad que la constituyó y deberá ser compuesta por servidores de la Carrera Auditoria de la RFB representantes de las áreas de:

- programación, control evaluación de la actividad fiscal;
- control y seguimiento tributario;
- orientación y análisis tributario;
- fiscalización; y
- otras, a criterio de la autoridad.

3.7. Cancelación del oficio en el CNPJ

Las personas jurídicas que estando obligadas a dejar de hacer declaraciones por 5 años o más pueden tener su inscripción en el CNPJ cancelada por citación o por edicto, de no regularizar su situación dentro de los 60 (sesenta) días a partir de la fecha de la publicación de la citación.

En el anuncio de la citación que se publicará en el Diario Oficial de la Unión, las personas jurídicas se identificarán por su número de inscripción en el CNPJ. Después de 90 días de publicado el anuncio de convocatoria en el Diario Oficial de la Unión, la RFB publicará en el CNPJ la lista de personas jurídicas que hayan regularizado su situación, por lo que se descarga automáticamente en esa fecha el registro de personas jurídicas que no han proporcionado la regularización.

También podrán dar de baja de la inscripción en el CNPJ las personas jurídicas:

- inexistentes de hecho
- declaradas inaptas que no hayan regularizado su situación en los 5 años siguientes
- que estén extintas, canceladas en los respectivos órganos de registro.

El acto de cancelación de la inscripción en el CNPJ no impide que posteriormente sean registradas o cobradas las deudas de naturaleza tributaria de la persona jurídica.

Mediante la solicitud de la persona jurídica, la inscripción podrá ser restablecida en el CNPJ de acuerdo a los términos y condiciones definidos por la RFB.

3.8. Declaraciones de inhabilitados

Puede ser declarada no apta para registrar en el CNPJ la persona jurídica que es obligada a dejar de hacer declaraciones en 2 (dos) años consecutivos.

También será declarado no apta para registrar la entidad jurídica que no muestra la fuente, la disponibilidad y la transferencia efectiva, y si fuese el caso, los recursos empleados en las operaciones de comercio exterior. Tal comprobación se dará:

- Prueba de cierre regular de la transacción de intercambio, incluyendo la identificación de la institución financiera del exterior encargada de la transferencia de recursos al país;
- identificación del remitente de los recursos entendido como la persona jurídica titular de los recursos remitidos y de los miembros de su directiva de la sociedad y a nivel gerencial si es persona jurídica.

También puede ser declarada no apta para registrarse en el CNPJ la persona jurídica que no fuese localizada en la dirección informada ante el CNPJ.

Además de otros casos de documentos no idóneos previstos en la legislación, no tendrán ningún efecto tributario a favor de terceros, el documento emitido por una persona jurídica cuya inscripción en el CNPJ ha sido considerada o declarada no apta.

4. MEDIDAS PERSUASIVAS INDIRECTAS

4.1. Multas de oficio

En los casos de registro de oficio serán aplicadas las siguientes multas:

- de 75% sobre la totalidad o diferencia del impuesto o contribución en los casos por falta de pago o recolección por falta de declaración y en los casos de declaración inexacta;
- 50% exigido por separado sobre el valor del pago mensual:
 - Dejar de efectuarlo aunque no haya sido escogido el impuesto a pagar en la declaración, en caso de personas físicas;
 - que dejará de ser efectuado aunque se haya comprobado la pérdida fiscal o base del cálculo negativo para la contribución social sobre el beneficio neto en el año calendario correspondiente, en el caso de personas jurídicas.
 - Compensación indebida que surja de la solicitud de reembolso indebido o no diferido.

La multa será el doble del 75% en los casos de delitos contra el orden tributario, independientemente de otras sanciones administrativas o sanciones penales. Estos valores se incrementan a la mitad en los casos de incumplimiento por parte del contribuyente, dentro del plazo establecido, para la citación para:

- presentar aclaraciones;
- presentar los archivos o sistemas exigidos por ley;

- presentar la documentación técnica de sistemas utilizados por el contribuyente.

Las multas se aplican incluso a los contribuyentes que han causado el reembolso indebido del impuesto o contribución que surja de cualquier incentivo o rebaja de impuestos.

4.2. Regímenes especiales de fiscalización

La RFB mediante acto de su Secretario, puede determinar un régimen especial para el cumplimiento de obligaciones, por el sujeto pasivo, en las siguientes hipótesis:

- Los obstáculos a la fiscalización que se caracteriza por mostrar negativa injustificada de libros y documentos que se siente en la escritura de las actividades del contribuyente, y por no facilitar información sobre los activos, transacciones financieras, de negocio o actividad, propia o de terceros, cuando se le cite y otros supuestos que autorizan la solicitud de la ayuda de la fuerza pública;
- resistencia a la fiscalización que se caracteriza por la negación de acceso al establecimiento, domicilio fiscal o cualquier otro lugar en el que se desenvuelvan las actividades del contribuyente, o se encuentren bienes de su posesión o propiedad;
- La evidencia de que la persona jurídica esté constituida por personas que no sean los verdaderos socios o accionistas, o el titular, en el caso de una empresa individual;
- realizar operaciones sujetas a la incidencia tributaria, sin la debida inscripción en el registro de contribuyentes respectivo;
- práctica reiterada de infracción de la legislación tributaria;
- comercialización de mercancías con evidencias de contrabando o corrupción;
- incidencia en la conducta que da lugar a la representación penal, en virtud de la legislación que regula los delitos contra el orden tributario.

El régimen especial puede consistir inclusive en:

- mantener la fiscalización continua en el establecimiento del sujeto pasivo;
- reducción a la mitad de los períodos de evaluación y de los plazos para la recaudación de impuestos;
- uso obligatorio del control electrónico de las operaciones realizadas y la recaudación diaria de los respectivos impuestos;
- obligación sistemática de demostrar el cumplimiento de las

- obligaciones tributarias;
- control especial de la impresión y emisión de documentos comerciales y fiscales y de movimiento financiero.

Las medidas previstas en éste artículo podrán ser aplicadas separadamente o acumulativamente por tiempo suficiente a la normalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La imposición del régimen especial no afectará a la aplicación de sanciones previstas en la legislación tributaria.

5. COBRANZA COACTIVA: EJECUCIÓN FISCAL

Se trata de la acción propuesta por la PGFN de procedimiento especial para la ejecución judicial de las deudas inscritas en la Deuda Activa de la Unión.

La Deuda Activa de la Unión será evaluada e inscrita en la Procuraduría de Hacienda Nacional y goza de la presunción de certeza y liquidez, siendo tal presunción relativa, pudiendo ser refutada por prueba cierta, a cargo del ejecutado o de terceros a quien le sea provechoso.

La competencia para procesar y juzgar la ejecución de la Deuda Activa de Hacienda Pública excluye a la de cualquier otro juicio inclusive la suspensión de pagos, de los acuerdos, de la liquidación, de la insolvencia o del inventario.

5.1. Término de inscripción en deuda activa

El Término de Inscripción de la Deuda Activa deberá contener:

- el nombre del deudor, de los co-responsables y siempre el domicilio o residencia de uno y de otros;
- el valor originario de la deuda, el plazo inicial y la forma de calcular los intereses y otros cargos previstos en la ley o en el contrato;
- el origen, la naturaleza y el fundamento legal o contractual de la deuda;
- la indicación, si fuese el caso, de que la deuda esté sujeta a la actualización monetaria, así como la base jurídica y el plazo inicial para el cálculo;
- la fecha y el número de la inscripción, el Registro de la Deuda Activa; y
- el número de proceso administrativo o del auto de infracción, si estuvieran evaluando el valor de la deuda.

Hasta la decisión de primera instancia, la Certificación de Deuda Activa podrá ser modificada o sustituida, garantizando la ejecución de la devolución en el plazo para los embargos.

5.2. Deudores y responsables

La ejecución fiscal podrá ser promovida contra el deudor o fiador, los bienes del fiador, la masa, el responsable de las deudas, impuestos o no, de personas físicas o jurídicas de derecho privado y los sucesores a cualquier título.

El liquidador, el comisionado, el ejecutor y el administrador, en caso de quiebra, liquidación del inventario, la insolvencia o concurso de acreedores, si antes de los créditos otorgados a Hacienda Pública, enajenarán o dieran en garantía cualquiera de los bienes administrados responden solidariamente por el valor de estos bienes.

A la Deuda Activa de la Unión, de cualquier naturaleza, se aplican las normas relativas a la responsabilidad prevista en la legislación tributaria, civil y comercial.

Los responsables podrán designar bienes del deudor que estén libre y que sean suficientes para pagar la deuda. Los bienes de los responsables quedarán por lo tanto, sujetos a ejecución, si los del deudor fuesen insuficientes para satisfacer la deuda.

5.3. Petición inicial

La petición inicial indicará al juez a quien va dirigida la aplicación y la solicitud para la citación. Será acompañado de la Certificación de la Deuda Activa que será parte integrante, como si estuviese transcrito; podría consistir en un solo documento, elaborado por un proceso electrónico.

La presentación de pruebas por Hacienda Pública es independiente de la aplicación en la petición inicial.

El valor de la causa será el de la deuda constante de la certificación con los cargos legales.

La orden del juez que confirmó la petición inicial con el fin de:

- citar las modalidades siguientes previstas en el artículo 8º;
- embargar, si la deuda no se pagara, y tampoco se garantiza su ejecución, por medio de depósito o fianza;

- arresto, si el ejecutado no tuviese domicilio o se oculta;
- registro del embargo o del arresto, independientemente del pago de costas u otros gastos, tomando en cuenta lo dispuesto en el Artículo 14; y
- avalúo de los bienes embargados o secuestrados.

5.4. Citación del ejecutado

El ejecutado será citado para que en un plazo de 5 (cinco) días pague la deuda con los intereses y multas por atraso y recargos indicados en La Certificación de Deuda Activa, o garantizar la ejecución, contenidas en las siguientes normas:

- la citación se hará por correo, con acuse de recibo, si Hacienda Pública no dispone de otra cosa;
- la citación por correo se considerará hecha en la fecha de entrega de la carta en la dirección del ejecutado, o si la fecha se ha omitido en el aviso de recibo, 10 (diez) días después de la entrega de la carta a la oficina de correos;
- Si el aviso de recibo no regresa dentro de 15 (quince) días de la entrega de la carta a la oficina de correos, la citación se hará a través del oficial de justicia o mediante edicto;
- El edicto de la citación se fijará en la sede del juzgado publicado una sola vez en el órgano oficial gratuitamente al igual que los expedientes judiciales con un plazo de 30 (treinta) días y deberá contener sólo la indicación del acreedor, el nombre del deudor y de los co-responsable, la cantidad adeudada, la naturaleza de la deuda, la fecha y número de registro de la deuda en el Registro de Deuda Activa, el plazo y la dirección de la sede del juzgado.

El ejecutado ausente del país será citado por edicto, con plazo de 60 (sesenta) días.

La orden del juez que ordene la citación interrumpe la prescripción.

5.5. Garantías para la ejecución

Como garantía de la ejecución, por el valor de la deuda, intereses y multa por atraso y recargos indicados en la Certificación de la Deuda Activa, el ejecutado podrá:

- hacer depósitos en efectivo a orden del juzgado en el establecimiento oficial de crédito que asegure la actualización monetaria;
- ofrecer fianza bancaria;
- nombrar los bienes a embargar; o

- indicar el embargo de bienes ofrecidos por terceros y aceptados por Hacienda Pública.

El ejecutado solo podrá indicar un bien inmueble de un tercero con el consentimiento expreso del respectivo conyugue.

Se acumularán a los autos la prueba del depósito de la fianza bancaria o del embargo de los bienes del ejecutado o de terceros.

La garantía de la ejecución por medio de depósito en efectivo o fianza bancaria, produce los mismos efectos del embargo.

Solamente el depósito en efectivo hace cesar la responsabilidad por la actualización monetaria e intereses por atraso.

El ejecutado podrá pagar la deuda en cuotas, considerados no polémicos, y garantizar la ejecución del saldo deudor.

5.6. Embargo o secuestro de los bienes

A falta de pago y de la garantía de ejecución, el embargo podrá caer sobre cualquier bien del ejecutado, excepto aquellos que la ley declare absolutamente inembargables.

El secuestro o embargo de bienes debe obedecer el siguiente orden:

- dinero;
- título de deuda pública, así como título de crédito que tengan cotización en la bolsa;
- piedras y metales preciosos;
- inmuebles;
- naves y aeronaves;
- vehículos;
- muebles o ganado; y
- derechos y acciones.

Excepcionalmente, el embargo podrá recaer sobre establecimiento comercial, industrial o agrícola, así como en plantaciones o edificios en construcción.

El embargo efectuado en efectivo será convertido en depósito

El juez ordenará la remoción del bien embargado para el depósito judicial, particular o de Hacienda Pública peticionario, siempre que éste lo requiera, en cualquier fase del proceso.

Mediante la ejecución fiscal se le notifica al ejecutado del embargo a través de la publicación en el órgano oficial del acto de fijación del término o del auto de embargo.

Si el embargo recae sobre el inmueble se hace la notificación al conyugue de acuerdo a las normas previstas para la citación.

Se hace la notificación personalmente al ejecutado si la citación hecha por correo, el aviso de recibo no tuviera la firma del propio ejecutado o de su representante legal.

El mismo término del auto del embargo también contiene el avalúo de los bienes embargados efectuada por quienes la van a realizar.

Impugnado el avalúo por el ejecutado o por Hacienda Pública antes de la publicación por edicto de la licitación pública, el juez después de escuchar la otra parte, nombrará un evaluador oficial para proceder con el nuevo avalúo de los bienes embargados.

5.7. Embargos

El ejecutado ofrecerá embargos en un plazo de 30 días contados a partir del depósito, de adjuntada la prueba de la fianza bancaria, o de la notificación del embargo.

No se admite ejecutar embargos antes de la ejecución del mismo.

En el plazo de los embargos, el ejecutado deberá alegar todo material útil a la defensa, requerir pruebas y juntar a los autos los documentos y rol de testigos, hasta tres, o, a criterio del juez, hasta el doble de ese límite.

No será admitida la reconvenición, ni compensación, ni las excepciones, salvo las de suspensión, incompetencia e impedimentos, serán demandadas como materia preliminar y serán procesadas y juzgadas con los embargos.

Recibidos los embargos, el Juez mandará a notificar a Hacienda para impugnarlos en el plazo de 30 días designando en seguida la audiencia de instrucción y el juicio.

No se realizará audiencia si los embargos versen sobre la materia de derecho, o, siendo de derecho y de hecho la prueba fuese exclusivamente documental en ese caso el juez dictará sentencia en un plazo de 30 días.

Si no sean ofrecidos los embargos, Hacienda Pública se manifestará sobre la garantía de la ejecución.

No siendo embargada la ejecución o siendo rechazados los embargos en el caso de garantía prestada por tercero, será esta notificación bajo pena de contra él para continuar con la ejecución en los propios autos en un plazo de 15 días:

- remitir el bien, si la garantía fuese real; o
- pagar el valor de la deuda, intereses y multa por atraso y demás recargos, indicados en la Certificación de la Deuda Activa por los cuales se obligó que la garantía fuese fiduciaria.

5.8. El remate

El remate será precedido del edicto fijado en el local de costumbre en la sede del juzgado y publicado, en resumen, una sola vez de forma gratuita, como un expediente judicial en el órgano oficial.

El plazo entre las fechas de publicación del edicto y de la subasta no podrá ser superior a 30, ni inferior a 10 días.

El representante judicial de Hacienda Pública será notificado, personalmente, de la realización de la subasta, tal cual fue explicado en el párrafo anterior.

La alienación de cualesquier bien embargado será hecha en subasta pública en el lugar designado por el juez. Hacienda Pública y el ejecutado podrán requerir que los bienes sean subastados globalmente o en lotes que indiquen.

Cabe el remate o pago de la comisión de subastas y otros gastos indicados en el edicto.

5.9. La adjudicación

Hacienda Pública podrá adjudicar los bienes embargados antes de la subasta, por el precio de la evaluación, si la ejecución no fuera embargada o sean rechazados al final de la subasta:

- se no hubiese licitante por el precio del avalúo;
- habiendo licitantes, con preferencia, en igualdad de condiciones con la mejor oferta en un plazo de 30 (treinta) días.

Si el precio de la evaluación o el valor de la mejor oferta es superior al de los créditos de Hacienda Pública, la adjudicación solamente será deferida por el juez si la diferencia es depositada por el demandado, a orden del juzgado, en un plazo de 30 días.

LA CLASIFICACIÓN Y GESTIÓN DE CARTERA DE ADEUDOS

Mario Pereira Januário

Director de Finanzas
Ministerio de Finanzas
(Portugal)

Contenido: *PARTE I – Incumplidores voluntarios. Estrategias del deudor, versus estrategias del acreedor fiscal.- 1. Introducción. La delimitación de los objetivos de este trabajo .- 2. La eficiencia versus la ineficiencia de la ATP (Administración Tributaria Portuguesa) sobre los mayores incumplidores voluntarios. Su perfil. 3. Estrategias y acciones de los mayores incumplidores voluntarios, versus estrategias y acciones de la ATP (DGCI).- 4. La cartera de incumplidores voluntarios en Portugal. Segmentación por deuda activa y deuda suspendida. Su evolución desde el 2007 al 2010. - PARTE II – Organización y gestión de los mayores incumplidores voluntarios.- 1. El PAGIDE – Plan de seguimiento y gestión integrada de deudores estratégicos.- 2. El SIGIDE - Sistema Informático de Gestión Integrada de Deudores Estratégicos.- 3 Los GDE – Gestores de los Deudores Estratégicos. Su Contenido funcional.- 4. Nuestra experiencia con la DADE (División de Seguimiento de Deudores Estratégicos), en la Dirección regional de Lisboa. –Parte III Conclusiones, resultados y perspectivas.*

PARTE I INCUMPLIDORES VOLUNTARIOS. ESTRATEGIAS DEL DEUDOR, VERSUS ESTRATEGIAS DEL ACREEDOR FISCAL.

1. INTRODUCCIÓN. LA DELIMITACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTE TRABAJO

Sabemos bien cómo los contribuyentes pasivos e impositivos evaden el pago voluntario del impuesto, que por muchas diversas razones no abordaremos en este subtema.

Para tener una idea aproximada de la realidad portuguesa, en 2010 la cobranza voluntaria representó cerca del 90% de la recaudación total, las regularizaciones voluntarias en el marco de la inspección tributaria cerca del 5% y, finalmente, la cobranza forzada o coactiva alrededor

del 5%. Igualmente sabemos que la cobranza voluntaria descenderá aceleradamente si no fuésemos eficientes en la Inspección Tributaria y particularmente en la recaudación coactiva.

En esta intervención no queremos abordar las materias del subtema 2 (Mecanismos eficaces para la recaudación de la deuda: las medidas de precaución, facilidades o arreglo de pago y subasta de bienes) como tampoco queremos abordar las materias del subtema 3 (Herramientas de soporte para la recuperación de las deudas).

Por lo tanto, por razones de tiempo y espacio vamos a centrar nuestra atención en el subtema 1, sobre los incumplidores voluntarios y de estos a los que particularmente les prestaremos especial atención serán a los que por su clasificación y estructura organizativa, tanto en términos de metodología específica, como en la acción práctica de los mismos representan los más grandes deudores.

Compartiremos con todos, lo esencial de nuestro modelo de organización, de nuestra acción estratégica, nuestras dificultades y nuestros resultados obtenidos y naturalmente los esperados en el futuro.

2. LA EFICIENCIA VERSUS LA INEFICIENCIA DE LA ATP (ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PORTUGUESA) SOBRE LOS MAYORES INCUMPLIDORES VOLUNTARIOS. SU PERFIL.

La DGCI (Dirección General de Impuestos) ha alcanzado en los últimos años importantes aumentos en la eficiencia y eficacia al nivel de la cobranza forzada o coactiva, con especial incidencia en los pequeños y medianos deudores.

Todavía hay un camino por recorrer en el aumento de la eficacia en la cobranza de deudas de los mayores deudores tributarios que, por la misma razón, se presentan a la DGCI como DE (Deudores Estratégicos).

Los montos involucrados de las contribuciones e impuestos no pagados voluntariamente y el perfil y las características particulares de estos morosos, necesitan un seguimiento especial por parte de la administración tributaria, basado en una metodología y estrategia propia particularmente para este segmento de deudores tributarios.

En comparación con los otros deudores, ellos ostentan el mayor conocimiento jurídico y tributario, estando muy atentos a las diversas

formas de actuar por parte de la administración tributaria y usando, a través de la asesoría jurídica, económica y tributaria, todos los medios procesales disponibles, sin excluir las maniobras dilatorias del cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En el 2009, estos deudores representaban 60% del valor total de la deuda tributaria existente, vencida y no pagada voluntariamente, además la cobranza que era obtenida de este número de deudores representaba apenas el 30% del total de la cobranza recaudada de forma coercitiva.

Con estos indicadores está claro como la ATP (Administración Tributaria Portuguesa) y en concreto, la DGCI tenían y aún tienen algunas dificultades para cobrar las deudas de los mayores incumplidores voluntarios, llevando a que muchas de estas deudas quedaran por cobrar, ya sea por prescripción¹ de las mismas, por falta de estrategias o por falta de recursos adecuados.

Las dificultades para la cobranza de estas deudas, en gran parte provenían y todavía provienen, en algunos casos, de las estrategias que los mayores deudores desarrollan, ponderan y ponen en práctica, con un alto grado de conocimiento de la ley y del funcionamiento de la administración para así lograr su incumplimiento.

En una parte significativa de los casos, las causas de la existencia y persistencia de las grandes deudas no son resultado de las dificultades financieras de las empresas deudoras, sino de una actitud racional y ponderada de los grandes deudores. En muchos casos, estos adoptan procedimientos de disimulación, mediante la constitución de sociedades en cascada, de tal forma que puedan impedir la responsabilidad de los agentes que determinan la intención de estas sociedades deudoras.

En la gran mayoría de las grandes deudas tributarias, la intención de las sociedades deudoras es determinada por una persona, debidamente asesorada, que domina y que es el responsable por la concepción y desarrollo de la estrategia de incumplimiento de la

1 Salvo las causas de interrupción y suspensión previstas en el artº 49º de la LGT (Ley General Tributaria), y el nº1 del artº 48º de la LGT establece que “ Las deudas tributarias prescriben, salvo lo dispuesto en la ley especial, en un plazo de ocho años contados, en los impuestos periódicos, a partir del termino del año en que se verifico el hecho tributario y, en los impuestos de obligación única, a partir de la fecha en que el hecho tributario ocurrió, excepto el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos sobre el rendimiento cuando la tributación sea efectuada por retención en la fuente a título definitivo, en este caso el plazo se cuenta a partir del inicio del año civil siguiente al que se verifico, respectivamente, la exigibilidad del impuesto o del hecho tributario ”

sociedad y que podemos considerarlo como un “agente contaminante tributario”.

Muchas veces esa persona natural se presenta ante la ATP (DGCI) bajo la figura de varias sociedades, instaladas en varios condados y distritos del país y posteriormente, en locales con diversos Servicios de Finanzas, tratando con esto, explorar los diferentes ritmos de acción de los servicios y los diversos grados de eficacia entre ellos.

3. ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE LOS MAYORES INCUMPLIDORES VOLUNTARIOS, VERSUS ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE LA ATP (DGCI).

Ante estas estrategias de evasión fiscal por parte de los mayores contribuyentes, con disimulaciones y con explotación de las diferencias de trabajo entre los diferentes servicios, la ATP (DGCI) solo consigue ser eficiente en la cobranza efectiva de sus deudas, adoptando estrategias y acciones concertadas y adecuadas a ellos.

Para la concepción de estrategias adecuadas para una cobranza efectiva, la ATP (DGCI) recoge y tiene disponible un conjunto de indicadores que le permiten tener un conocimiento profundo y pormenorizado de estos deudores.

Igualmente se extiende a terceros, que mantengan relaciones con esos contribuyentes, con especial incidencia en su comportamiento tributario, y que, eventualmente, se encuentren como garantes de la regularidad de ese comportamiento. También nos importa conocer sobre su asesoría jurídica, económica y tributaria.

Solo este conocimiento permite a la ATP (DGCI) organizar instrumentos adecuados para detectar y desmontar esquemas de defraudación al fisco, y advertir a tiempo situaciones intencionales de los mayores deudores tributarios.

La cobranza de las grandes deudas exige a la ATP (DGCI):

- Una estrategia, que presupone un conocimiento global de la situación tributaria de los deudores y un conocimiento global de toda la actividad de esos deudores.
- Conocer quiénes son las personas naturales responsables por el incumplimiento, detectar e identificar su estrategia, cuales son las otras sociedades y deudores que ellos dominan, como el “*agente contaminante tributario*”.

- Un diagnóstico global y la concepción de una estrategia que sea más eficaz contra el deudor, que la estrategia que los deudores conciben y están implementando para evadir el pago.

Si los grandes deudores tienen una estrategia de incumplimiento y un solo autor, la ATP (DGCI), para estar a la altura de ellos, debe tener una estrategia y un responsable para su concepción e implementación práctica.

Es por ello que ahora se desarrollan un conjunto de acciones concretas, tendientes a la recolección de este tipo de información, como punto de partida para la creación e implementación adicional de estrategias estandarizadas, con miras a garantizar la efectividad de la recaudación en cualquier servicio de finanzas del país.

Esto infundirá y está infundiendo en los contribuyentes morosos un efecto disuasorio en su comportamiento de evasión o fraude fiscal, dado que aumenta el riesgo de ser detectados y en particular, en los contribuyentes que cumplen (que representan la gran mayoría), infundirá un sentimiento de compromiso hacia la ATP (DGCI) en lograr la Justicia Fiscal, en que todos, y no solo algunos, cumplan con su deber de pagar impuestos al Estado Portugués.

4. LA CARTERA DE INCUMPLIDORES VOLUNTARIOS EN PORTUGAL. SEGMENTACIÓN POR DEUDA ACTIVA Y DEUDA SUSPENDIDA. SU EVOLUCIÓN DESDE EL 2007 AL 2010.

- **La disgregación de los DE, en el país y en la Dirección de Lisboa.**
- **Su importancia para la respectiva gestión.**

Para tener una idea aproximada de la realidad de los incumplidores voluntarios y de su evolución en Portugal, mostramos aquí indicadores de su disgregación en diferentes niveles.

Como es de interés en este subtema, se presentan los siguientes niveles de disgregación:

El primero de los cuales tiene que ver con los valores de la deuda activa, aquella que permite y exige su tramitación por los servicios competentes por un lado y, por el otro, con los valores de la deuda suspendida legalmente y que no permite tramitación legal.

Veamos el gráfico siguiente:

Créditos Fiscales en Ejecución – Disgregación de la Cartera de la Deuda Evolución

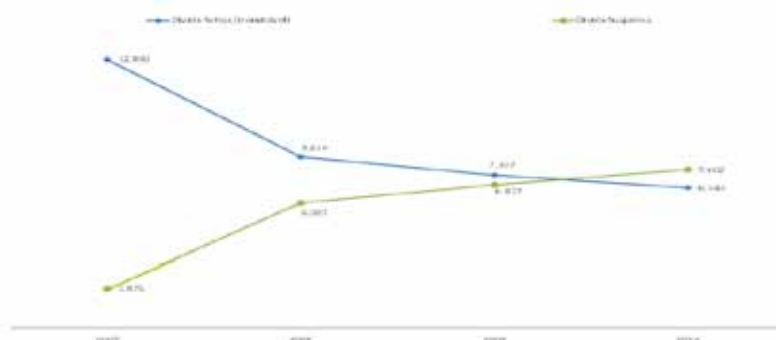


Fig. 1 - Visión global de la evolución de la cartera de la deuda activa y suspendida

Tal como se aprecia, en el trienio 2007 à 2010, la deuda activa (tramitable) pasó de casi €12,900 M€, a €6,740M€. Descendiendo un poco más de la mitad, y, la deuda suspendida tuvo un comportamiento en sentido contrario: de casi €1,900 M€ paso a €7,602M€.

O sea, que de una cartera global nacional de aproximadamente €14.800M€ en 1.1.2007 evolucionamos para un valor aproximado de €14.342M€ en 31.12.2010. El valor global de la cartera, bajó poco.

Todavía hay, una profunda alteración cualitativa de la cartera global de la deuda: la deuda activa descendió poco más de la mitad y la deuda suspendida subió exponencialmente más de la mitad de la cartera global.

Sabemos que eso se debe mucho, como ya se expuso, a las estrategias de incumplimiento voluntario de los mayores deudores tributarios recurriendo a usar como escudos los expedientes legales, principalmente, de recursos administrativos y judiciales, colocando formalmente su deuda fiscal en suspensión.

El gráfico arriba expuesto, muestra la mencionada evolución de la cartera de la deuda, desde 2007 hasta finales del año 2010².

Un segundo nivel de disgregación importante para este subtema, tiene que ver con el número de los PEF (Procesos de Ejecución

² Fuente: Informe de las Actividades de la DGCI 2010

Fiscal) activos, aquellos en que podíamos intervenir a inicios de 2010, llegaban a 3.688.608 PEF; a lo largo de este año fueron instaurados 1.846.559 y concluidos 1.668 771.

El 31.12.2010 y posteriormente en 1.1.2011, teníamos 3.866.396 PEF activos en el país.

Un tercer nivel de disgregación que hay que hacer en el marco de este subtema, tiene que ver con el número de los mayores deudores tributarios, los DE, son aquellos que piensan en estrategias y adoptan acciones para el incumplimiento voluntario y es por eso que le damos una atención especial.

De acuerdo con los tres criterios definidos en el PAGIDE en adelante [Deuda agregada solo en una UPR (Unidad Periférica Regional-Dirección de Finanzas) superior a €500.000; Deuda agregada en más de una UPR, superior a €250.000 y todos los mayores deudores, no incluidos en los criterios anteriores, cuya sumatoria lleva 80% del valor de la cartera de la deuda de una UPR], tenemos en la Dirección de Finanzas de Lisboa, justamente la UPR que representa cerca del 45% de la recaudación coactiva del país, la siguiente situación es reportada el 30.04.2011:

- De los cerca de 3.867.000 procesos de ejecución activos, 111.916 respetan a los deudores estratégicos (DE), representando así cerca del 3%.
- En cuanto al número de DE, del universo nacional de 10.100 deudores, cerca de 3.500 están concentrados en el área de actuación de la Dirección de Finanzas de Lisboa, que representan aproximadamente el 35%.

Es este conjunto de 3.500 DE, que reclaman mayor atención, seguimiento y control en la Dirección de Finanzas de Lisboa a través del DADE por sus siglas en portugués, (División de Seguimiento de los Deudores Estratégicos).

El valor de la cartera de la deuda activa (tramitable) de los DE en el país, era en 21.6.2011 de €3.576.471.869, haciendo de esta forma, que el 45.33% corresponda al valor nacional de esa misma deuda activa que es de €7.889.863.395

Por lo tanto, si atendemos a la cartera de la deuda suspendida (no tramitable), verificamos que en la misma fecha (21.6.2011) era de €6.415.221.599 lo que hace que el 71,26% corresponda al valor nacional de esta deuda suspendida que es de €9.002.181.196.

Estos indicadores son muestra de la importancia y del peso que en este universo de deudores representan no solo en el área de la recaudación coactiva, sino también en lo contencioso asociado.

Solo la disgregación y clasificación de nuestra cartera de deuda ejecutiva permite la gestión eficiente de las metodologías de actuación práctica sobre los incumplidores tributarios, sobre todo aquello que son los más grandes.

PARTE II ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS MAYORES INCUMPLIDORES VOLUNTARIOS

1. EL PAGIDE – PLAN DE SEGUIMIENTO Y GESTIÓN INTEGRADA DE DEUDORES ESTRATÉGICOS.

1.1 Objetivos básicos de su implementación

Por disposición de la oficina del Señor Director General de Impuestos, en 02.09.2009, fue aprobada la implementación en todo el territorio nacional del **PAGIDE**.

La puntualización de tal plan pasó por la asignación de recursos humanos, con conocimientos multidisciplinarios, en varias UPR - Direcciones de Finanzas, que culminó con la creación del DADE en la Dirección de Finanzas de Lisboa.

La mayor tarea del PAGIDE fue de dotar a las UPR, de un sistema de gestión de alta eficacia contra deudores estratégicos.

Su fin era la ejecución de un proyecto destinado a la estructuración de la cobranza permanente de las deudas fiscales de todos los contribuyentes, sin excepción, independientemente de su tamaño.

Desde aquella disposición en septiembre de 2009, el esfuerzo de la ATP (DGCI) pasó a incidir no solo sobre los pequeños y medianos contribuyentes sino también, y de modo muy particular, sobre los mayores morosos – los DE (Deudores Estratégicos).

Estos han sido el blanco de la incidencia analítica y estratégica del PAGIDE. Bajo el marco de este Plan, son a los que se les da seguimiento.

La creación de un proyecto de ésta naturaleza se hace imprescindible, sobre todo porque los DE tienen un papel decisivo en la consecución de los objetivos de la cobranza coercitiva.

Cualquier resultado positivo en su desempeño tiene un peso significativo en los resultados nacionales de la ATP (DGCI) en materia de cobranza coercitiva y en materia de justicia y equidad fiscal.

1.2 La implementación de una metodología, para cumplir los objetivos del PAGIDE.

La metodología contenidas en el PAGIDE tiene una importancia estratégica a nivel nacional, no sólo por el interés en incrementar la eficiencia de la ATP (DGCI) del cobro coactivo de los grandes deudores, sino también por su importancia en términos de ingresos, de equidad tributaria y de equidad.

La metodología en que se basa el PAGIDE implica promover y asegurar la interacción oportuna entre los distintos servicios que componen la ATP (DGCI), en dos sentidos:

- Horizontal (coordinación entre las diversas áreas funcionales) y,
- Vertical (coordinación con los servicios centrales, regionales y locales);

Teniendo como figura clave el GDE (Gestor de Deudores Estratégicos).

Es al GDE, a quien le compete investigar la situación general del deudor y de sus responsables, haciendo el diagnóstico, concibiendo una propuesta de plan de acción concertada, seguimiento y garantizando su ejecución práctica.

El GDE revela así el elemento fundamental; el elemento adicionador de todas estas áreas funcionales, el eje de la coordinación horizontal y vertical.

La misión del GDE, en términos generales, es la de concretizar, mediante el análisis de la información constante de los sistemas informáticos, y a través de la coordinación con las diversas áreas y niveles de la DGCI, una estrategia de recaudación para los DE que se encuentran en su esfera de competencia.

La siguiente imagen ayudara a su comprensión:



Fig. 2 – Visión general de La función interna del GDE

La Administración tributaria, a través de los GDE, orienta a sus estrategias y acciones para las personas individuales, responsables por la constitución y mantenimiento de las sociedades que muchas de las que existen son para crear e imputar deudas fiscales.

Es alrededor de este “agente de contaminación fiscal” que el GDE debe construir su “cluster”, proceder a su análisis, trazar estrategias, que de una forma eficaz estanquen el incumplimiento y ponga a cumplir a estos incumplidores reincidentes.

Según la metodología del PAGIDE, el GDE evalúa globalmente la situación tributaria de estos agentes y del “cluster” de las sociedades que domina.

Esta evaluación abarca todas las áreas funcionales de la DGCI, desde el análisis del grado de cumplimiento declarativo del “cluster”, las infracciones practicadas, al contencioso tributario, a los procedimientos de inspección y sus conclusiones, a los reembolsos pendientes, los procesos penales y a todo tipo de procedimientos.

Esta metodología tiene como base esencial las funcionalidades del SIGIDE (Sistema Informático de Gestión Integrada de Deudores Estratégicos) antes abordado.

1.3 Los logros del PAGIDE en 2010: Resultados en la UPR de Lisboa

La ejecución de este proyecto en la Dirección de Finanzas de Lisboa, en el año 2010, por fin fue realizada, por medio de sus GDE, los informes de diagnóstico y plan de acción para la totalidad de los DE de este distrito, lo que contribuyó decisivamente a la superación de los objetivos de recaudación coercitiva al mismo tiempo, para la disminución de la cartera de deuda líquida, para efectos del cálculo de los objetivos de la recaudación global para el año 2011.

El DADE, con nuestros GDE, procedió a recoger de la base de datos de la aplicación SIGIDE, hasta final del año 2010, fueron 3,448 planes de acción, de los cuales 94,5% son de Deudores Estratégicos.

Nuestros GDE contribuyeron decisivamente, para que en el año 2010, los objetivos para la recaudación coercitiva global fijados en 417,751 millones de euros, en la Dirección de Finanzas de Lisboa, hubiesen aumentado a 460,037 millones de euros, superando positivamente al objetivo en 10,12%.

2. EL SIGIDE - SISTEMA INFORMÁTICO DE GESTIÓN INTEGRADA DE DEUDORES ESTRATÉGICOS

Para la implementación del PAGIDE – una estrategia de acción común a toda la DGCI dirigida a los DE – resultó ser fundamental para la creación de una aplicación informática, SIGIDE, trata de forma sistemática toda la información fiscal referente a estos grandes contribuyentes.

El SIGIDE destinado a operar apenas en las UPR, con tres niveles de actores:

- Nivel Nacional: Coordinación Nacional;
- Nivel Regional: Coordinación Distrital;
- Nivel Local: Gestor del Deudor Estratégico.

Se basa en dos principios fundamentales:

- La Información: busca reunir y organizar sistemáticamente toda la información relativa a cada deudor;
- La Gestión por Deudor: no solo proporciona una gestión global de la información de los procesos ejecutivos a la Dirección de Finanza, sino también una visión integrada de toda la situación tributaria del “cluster”.

El universo de los Deudores Estratégicos, abarcados por el SIGIDE, son los siguientes:

- Con deuda global, de una UPR, superior a €500.000;
- Con deuda global, en más de una UPR, superior a €250.000;
- Todos los mayores deudores, no incluidos en los criterios anteriores, cuya sumatoria sobrepasa el 80% del valor de la cartera de la deuda de una UPR.

2.1 Lista y explicación de las ventajas del SIGIDE:

Entre las ventajas de navegación y de exploración de información proporcionada a los GDE y a los Servicios de la DGCI destacamos las siguientes:

- Estandarización de la interface gráfica: faculta a su usuario – el GDE – una aplicación común a todas las UPR, la cual posibilita una mayor agilización en el tratamiento de la información y facilidad en la transmisión de la información entre GDE, en los casos en que el contribuyente (DE) es deudor en más de un distrito;



Fig. 3 – Visión de la página inicial Web de la aplicación SIGIDE

- Facilidad en la navegación (autenticación Web): el acceso al sistema, con la introducción del “username” y “password”, apenas se efectúa una vez, lo que permite el acceso a las diferentes aplicaciones informáticas del ambiente “SEFWeb”, sin necesidad de autenticación;
- Seguridad en la Navegación: el sistema SIGIDE posee un sistema integrado de seguridad el cual asegura que solo el GDE y sus jefes superiores (Jefe de Equipo, Jefe de División y Directores de

Finanzas) tendrán acceso a la información referente a los DE bajo su mando, incluyendo los planes de acción realizados por ellos y el informe de diagnóstico;

- Posibilidad de exportación del Informe de Diagnóstico de los DE en análisis. Este informe posibilita una mayor facilidad en el tratamiento de la información tributaria y subsecuente realización de los Planes de Acción, una vez que faculta al GDE, de forma sistematizada, con los elementos informativos fundamentales, entre los cuales se destacan: relaciones inter-sujeto pasivo, flujos financieros, inspección tributaria, lista de procesos ejecutivos; bienes embargables; investigaciones penales fiscales; delitos contencioso administrativo; contencioso fiscal;

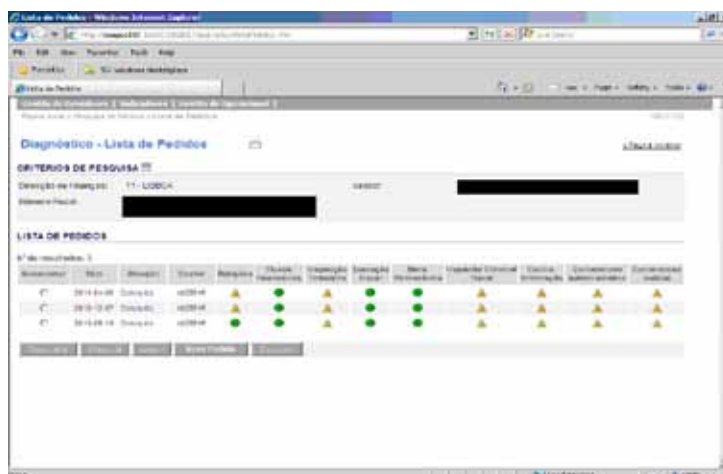


Fig.4 - Visión de la página WEB en que es ejecutada la exportación del Informe de Diagnóstico

- Identificación de nuevos deudores: el sistema posee un procesamiento automático de la información, donde cualquier contribuyente, a partir del momento en que llegue a un monto de deuda fiscal superior a los € 500.000,00 en una UPR o a € 250.000,00 en más de una UPR, sea inmediatamente incluido en la base de datos del SIGIDE;
- Posibilidad de consulta del “historial” del DE: permite al GDE percibir si anteriormente algún contribuyente fue al DE, o si fue al GDE, a diseñar una estrategia de actuación más eficaz;
- Consulta de las Relaciones Inter-sujeto Pasivo: esta información permite determinar si, en el universo del DE en análisis, existe otro DE que con el mantenga o haya mantenido relaciones de ámbito profesional, esto es, un administrador, un gerente, el cónyuge, otra empresa, etc.

2.2 La funcionalidad del Diagnóstico

La facultad del SIGIDE de producir automáticamente un informe de diagnóstico revela, sin duda, la funcionalidad más importante conferida por esta aplicación informática.

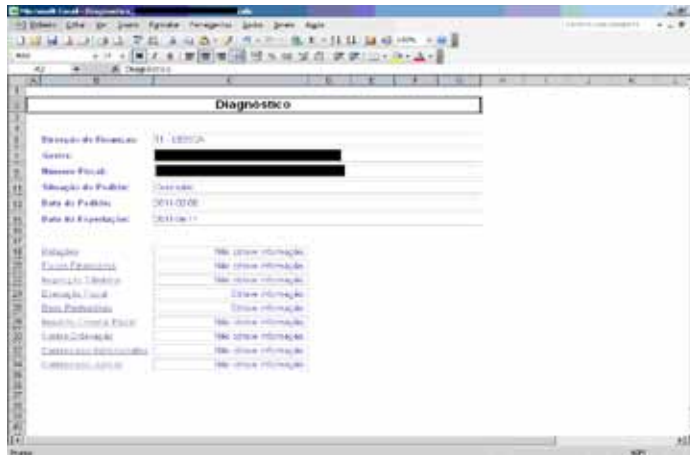


Fig. 5 - Visión de la portada del Informe de Diagnóstico extraído del SIGIDE, en formato Excel

De forma más detallada, las informaciones que el Informe de Diagnóstico proporciona son las siguientes:

- Identificación de la Persona Singular o de la Persona Colectiva, conforme a la naturaleza del DE en análisis;
- Creación de "Cluster", creación de un informe de diagnóstico con la identificación y asociación a otros DE (personas singulares y/o empresas) con las cuales el deudor mantenga o que haya mantenido relaciones comerciales (con la identificación del NIF, nombre y tipo de relación);
- Cumplimiento de todos los PEF de los DE, en los diversos Servicios de Finanzas del país, con las fases procesuales en que los mismos se encuentran, como la identificación del N.º de proceso, valor de la deuda, pagos efectuados, y la naturaleza del tipo de contribuyente: principal o no;
- Creación del "Cluster", creación de un informe de diagnóstico con la identificación y asociación de otros DE (personas o empresas) con las cuales el deudor mantenga, haya mantenido relaciones comerciales (con la identificación del NIF, nombre y tipo de relación);

Serviço/Processo	Número do Processo	Data de Realização	Tipo	Tipo de Contribuição	Valor do Monto	Valor do Pagamento
1300 - JUDICIAL	1300	2009-08-18	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	4.852,70	0
1300 - JUDICIAL	1300	1997-04-23	FISC - Declaração em Falha	Contribuição em Falha	345,70	0
1300 - JUDICIAL	1300	1999-08-27	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	1.045,70	0
1300 - JUDICIAL	1300	2004-05-28	FISC - Alteração (at. Compet.)	Contribuição Normal	0,00	0
1300 - JUDICIAL	1300	2008-05-27	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	31,20	0
1300 - JUDICIAL	1300	2008-05-28	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	11,87	0
1300 - JUDICIAL	1300	2008-04-24	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	9,10	0
1300 - JUDICIAL	1300	2009-08-13	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	18,4	0
1300 - JUDICIAL	1300	2008-05-28	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	393,20	0
1300 - JUDICIAL	1300	2008-05-27	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	6,20	0
1300 - JUDICIAL	1300	2009-11-20	FISC - Suspensão de Processo	Contribuição Normal	10,20	0
1300 - JUDICIAL	1300	2008-01-08	FISC - Alteração (at. Compet.)	Contribuição Normal	8.000,70	0
					8.000,70	12.87,70

Fig. 6 - Visión de la hoja del Informe de Diagnóstico extraído del SIGIDE, con la referencia detallada a los PEF de los DE

- La detección y seguimiento de la nueva deuda de los DE, con el recurso, designado a la Gestión de Flujos Financieros (a través del impuesto asignado, período de liquidación, valor, fecha, y límite de pago);
- Caracterización de las deudas de DE (con la asignación del impuesto, por la naturaleza del incumplimiento – falta de declaración, falta de pago, entrega de declaración fuera del plazo, liquidación adicional o declaración no oficial);
- Identificación de las entidades con las cuales los DE mantienen relaciones en los últimos 5 años (clientes y proveedores con mayor volumen de negocios), así como de los Técnicos Oficiales de las cuentas y Auditores oficiales;
- Verificación de la existencia y recaudación de información en todos los procesos y procedimientos pendientes para entregar en la DGCI, referentes al DE, en lo que respecta a las Investigaciones Penales, Demandas Temerarias, Recursos Jerárquicos, solicitud de reembolsos pendientes y demás solicitudes de procedimientos en curso (a través de la indicación del tipo y N.º de proceso, fecha y fase, impuesto y año en curso, identificación de la unidad orgánica en que se encuentra el proceso, fecha de las solicitudes – si fuese el caso);
- Análisis del historial contencioso de los DE, con la respectiva tramitación procesal y conocimiento de las decisiones judiciales;

- Identificación y valoración de los bienes, los derechos o rendimientos embargables de los DE, al igual que de sus representantes de derecho;

Por ejemplo: la información constante en el SIGIDE, referente a los DE existentes en la UPR de Lisboa, así como el monto total de la deuda, al inicio del año 2011:

- **3,648** Deudores Estratégicos en el distrito;
- **106,885** PEF pendientes;
- **€ 6,697,163,269** del valor total en deuda en el distrito (incluyendo los revertidos);
- **3,199** son deudores primarios;
- **1,316** deben valores por encima de €1.000.000;
- **2,984** tienen procesos activos en el sistema.

3. LOS GDE – GESTORES DE LOS DEUDORES ESTRATÉGICOS. SU CONTENIDO FUNCIONAL

Actualmente, la ATP (DGCI), en la gestión de deudas de grandes deudores, se afirma la figura del Gestor de Deudores Estratégicos (GDE).

El GDE mediante la búsqueda en los sistemas de información, la misma deberá desarrollar acciones y trazar las estrategias que permitan una rápida y eficaz recaudación de las deudas tributarias vencidas y por vencer.

Tienen la misión de apoyar, coordinar y darle seguimiento a la ejecución de una estrategia de cobranza.

Lo esencial del contenido funcional de los GDE³, consiste en lo siguiente:

A) En materia declarativa:

- Dar seguimiento al comportamiento del deudor en materia de cumplimiento de la obligación, presentar las declaraciones de renta (IRS, IRC) o de IVA;
- Dar seguimiento al comportamiento del deudor en materia de cumplimiento al presentar los impuestos retenidos en la fuente o que constituyan cargo a terceros (IVA y Selo), ya sea en materia de constitución de una deuda nueva;

³ Fue transmitido por e-mail de 22.06.2007, del entonces NMJT - Núcleo para la Modernización de la Justicia Tributaria

- Dar seguimiento al comportamiento del deudor en materia de cumplimiento al deber de presentar las obligaciones accesorias, sobre todo las declaraciones de control de terceros (declaración anual, modelo 10, modelo 11, modelo 33, etc.), así como de todas las restantes obligaciones declarativas.

B) En materia procesal

- Hacer el diagnóstico de todos los procedimientos administrativos y procesos pendientes del deudor en todos los servicios de la administración tributaria y en los tribunales administrativos y tributarios, así como en los servicios del Ministerio Público y Tribunales Judiciales;
- Dar seguimiento permanentemente a la tramitación de los procesos antes referidos;
- Organizar junto a los técnicos y servicios responsables, cuando la tramitación es prioritaria y coordinada de esos procesos de la DGCI, tomando en cuenta su interés para la recaudación de la deuda.

C) En la vertiente externa

- Dialogar frecuentemente con el deudor, presentándole el diagnóstico de toda su situación tributaria y poniendo a su disposición las aclaraciones necesarias para la regularización de la situación;
- Recoger permanentemente de la contabilidad del deudor, la información actualizada concerniente a su actividad, principalmente el balance analítico, los extractos de cuentas de proveedores y clientes, las cuentas bancarias, etc.
- Concertar todos los viajes a las instalaciones de los deudores, con funcionarios, principalmente para las acciones de inspección y de actos externos para la recaudación coercitiva.
- Promover la realización de actos concertados simultáneamente para recaudar información sobre la contabilidad del deudor por parte de los inspectores tributarios y por técnicos de los Servicios de Finanzas para embargar los bienes detectados.

El contenido funcional de los GDE permite, de forma horizontal e inter-funcional, dar seguimiento a los deudores más relevantes de una UPR y contribuir, seguramente, para aumentar la eficacia de la recaudación coercitiva.

Con la intervención de los GDE, en cada UPR, será posible trazar los siguientes objetivos estratégicos:

- Gestionar y dar seguimiento a los mayores deudores, tomando en cuenta el aumento de la cobranza coercitiva concerniente a estos ejecutados;
- Incrementar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los Deudores Estratégicos y la eficacia y eficiencia de las acciones de inspecciones tributarias para identificar activos embargables.

En resumen, el GDE apoya, coordina y da seguimiento a una estrategia que debe concebir, estableciendo simultáneamente la coordinación entre las diversas áreas, niveles y responsabilidades de la DGCI, contribuyendo para la rápida y eficaz cobranza de las deudas tributarias vencidas y por vencer de los grandes deudores.

1. NUESTRA EXPERIENCIA CON LA DADE (DIVISIÓN DE SEGUIMIENTO DE DEUDORES ESTRATÉGICOS), EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE LISBOA.

La DADE fue creada con el Oficio N° 5595/2010 del Señor Director General de Impuestos, publicado en el Diario de la República el 29.03.2010, iniciando actividades a partir del 01.04.2010.

Con esta nueva logística y estructura, se inició un nuevo ciclo en el seguimiento de los grandes deudores de este distrito. De esta forma, y a través de la designación a esta división, de recursos humanos y materiales, desde entonces fue posible realizar un seguimiento interno y externo de forma detallada, a los deudores estratégicos (DE) de esta UPR, con particular incidencia en los que se encuentran activos y disponen de patrimonio.

4.1 Modelo Organizacional

Para el buen desempeño de las diversas actividades a cargo de esta División, fue considerado indispensable la adquisición de equipos, la definición del trabajo a desarrollar, así como proceder a la designación de recursos humanos.

La DADE fue constituida desde inicios de 2011, por tres equipos de trabajo, conforme con su organigrama.

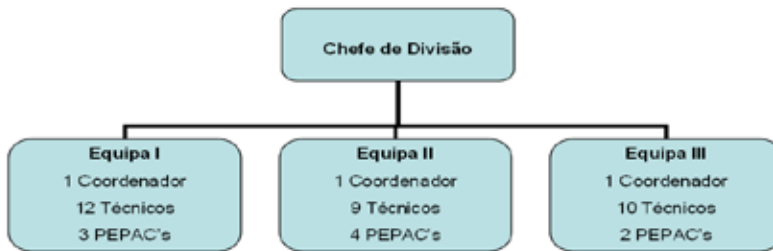


Fig. 7 - Visión orgánica de la DADE (División de Seguimiento de los Deudores Estratégicos)

Para poder tener una rápida implementación en el terreno, con una dispersión en la acción externa y un mejor conocimiento de los “clusters” a seguir, se tuvo como criterio la distribución por zonas geográfica de los equipos, de los Servicios de Finanzas y sus DE, permitiendo de esta forma la creación de lazos de contacto y relaciones entre los funcionarios de la DADE y de los Servicios de Finanzas respectivamente.

En el siguiente cuadro se aprecia cómo fue efectuada la distribución:

EQUIPA I € SLF's	EQUIPA II € SLF's	EQUIPA III € SLF's
Lisboa 1	Lisboa 5	Lisboa 3
Lisboa 2	Lisboa 6	Lisboa 4
Lisboa 9	Lisboa 10	Lisboa 7
Lisboa 11	Oeiras 1	Lisboa 8
Loures 1	Oeiras 2	Amadora 1
Loures 3	Oeiras 3	Amadora 2
Loures 4	Cascais 1	Amadora 3
Odivelas	Cascais 2	Mafra
VF Xira 1	Sintra 1	Torres Vedras
VF Xira 2	Sintra 2	Lourinhã
Alenquer	Sintra 3	Cadaval
Azambuja	Sintra 4	A.dos Vinhos e Sobral M. Agraço

4.2 El DADE y lo esencial de su contenido interno e externo

La imagen que sigue a continuación ayudará a la percepción del material contenido en la función del DADE, a través de nuestros GDE. Coordinando las áreas funcionales del lado interno y externo junto al DE y su "cluster" de sociedades empresariales.



Fig. 8 - Visión global del contenido funcional, interno y externo de la DADE a través de los GDE

Esta División, a través de sus equipos de GDE, sigue, apoya y colabora con todos los Servicios Locales de Finanzas de esta UPR y establece, simultáneamente, la coordinación horizontal inter-funciones: Recaudación a nivel local, Gestión, Inspección/ Investigación y Justicia/RFP, a nivel distrital.

La coordinación entre el DADE y las diversas áreas funcionales de esta UPR, se efectúa en diversos niveles designados:

- **Con la Recaudación Coercitiva (División de Gestión de la Deuda Ejecutiva y SLF):**
 - Seguimiento de la nueva deuda instaurada;
 - Seguimiento de la tramitación y legalidad procesal, aspectos formales y los plazos de cumplimiento;
 - Control de los pagos;
 - Análisis de las garantías.

- **Con la Inspección Tributaria y la Investigación Penal:**
 - En la identificación de los deudores estratégicos;

- En la identificación del cluster;
 - En la identificación de la estrategia comercial/fiscal/jurídica;
 - En la evaluación de los riesgos por incumplimiento fiscal;
 - En la actualización del Censo/Registro de los Contribuyentes;
 - En la identificación de los órganos de dirección/gestión/Técnicos;
 - En la recolección de medios probatorios para demandas penales/o contrario;
 - En el seguimiento de las solicitudes de Reembolso;
 - En la identificación de bienes/derechos del responsable según el organigrama y de los responsables secundarios para embargos/garantías/medidas cautelares – señales externas de riqueza;
 - En el apoyo para minimizar las fallas formales al realizar los actos y procesos de inspección;
 - Para conocer la existencia de procesos de investigación;
 - Dar seguimiento a las condenas de suspensión condicionadas al pago
- **Con la Justicia Tributaria y la Representación de Hacienda Pública, en:**
- Seguimiento a todo lo contencioso judicial y a los incidentes judiciales;
 - Impulso y seguimiento de las medidas cautelares (arrestos);
 - Seguimiento de los procesos de quiebra/solvencia y de los planes de quiebra (recuperación de las empresas);
 - Seguimiento de impugnaciones interpuestas, por los SLF, en coordinación con RFP de esta UPR, cuando esta causa frustración por los créditos fiscales.

En las acciones triangulares – reversiones e investigaciones por abuso de confianza fiscal y gestión de deudores estratégicos – esta División promueve la unión entre los servicios involucrados con el DE, objeto de un proceso de reversión o constituido como una investigación penal, teniendo como objetivo final el pago de la deuda con su aumento.

En este triángulo del DADE, surge como el “enlace” de unión entre:

- Los SLF de esta UPR, el incremento y apoyo a la institución del mecanismo de reversión contra los responsables secundarios y técnicos, en el marco del proceso de ejecución fiscal y
- La DPCF (División de Procesos Penales Fiscales) de esta UPR, a través del apoyo y seguimiento a los acusados en procesos de demandas penales por abuso de confianza fiscal.

En la vertiente externa de su contenido funcional el DADE a través de los GDE:

- Reúne a los responsables de los DE, presentando todos los diagnósticos de toda la situación tributaria y presta las debidas aclaraciones, con miras al saneamiento y pago de la deuda y de los procesos.
- Recoge de las empresas los elementos probatorios para el ejercicio efectivo de las actividades y de la gerencia/administración de facto, para efectos de la responsabilidad civil subsidiaria de la gerencia en los términos de ley.
- Evalúa el riesgo del incumplimiento fiscal futuro, a través de un análisis riguroso de elementos contables tributarios.

PARTE III CONCLUSIONES, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

La ATP (DGCI) alcanzó en años anteriores una alta capacidad y eficacia con respecto al cobro de las deudas de pequeños y medianos deudores. Sin embargo, a nivel de los grandes deudores, se han tenido grandes dificultades e ineficiencias para el cobro de las deudas de estos tipos de contribuyentes.

La DGCI tuvo muchas dificultades – aún tiene algunas – para cobrar las deudas de los mayores deudores, llevando a que muchas de esas deudas quedaran por cobrar, ya sea por prescripción de las mismas, por falta de estrategias, o por falta de recursos adecuados para tal efecto.

La situación de crisis económica y financiera que atraviesa nuestro país, agravado por la dificultad de acceso al crédito, deja prever un grave y manifiesto riesgo de incumplimiento del objetivo de la cobranza coercitiva.

La metodología integrada de deudores estratégicos – PAGIDE – que fue aprobada en 2009, tuvo un carácter innovador y sin precedentes en la DGCI, por lo que su implementación carece de una participación y empeño de todos los responsables, a los más diversos niveles en varias unidades orgánicas que componen la estructura organizacional de la ATP (DGCI).

En este lapso temporal, que sabemos que es exiguo, hace que la tarea sea ciclónica que se revele en la implementación de esta metodología en todo el país. Mucho se ha hecho, pero todavía queda mucho por hacer, para difundir y estandarizar la estrategia de este ambicioso programa.

La escasez de recursos humanos con conocimientos multidisciplinarios para llevar a cabo esta metodología, ha creado descontento en la implementación del PAGIDE.

Será imposible tener el número suficiente de recursos humanos necesarios para dar seguimiento a los DE, ya que la función del GDE, es garantizar la eficiencia y eficacia en materia de la cobranza coercitiva y más tarde, de justicia y equidad tributaria.

Por mucho que el trabajo realizado por los GDE sea voluntario, y aunque su número fuese reducido, sería humanamente imposible proceder a un diagnóstico detallado, trazar un plan de acción y dar seguimiento a la ejecución de gran parte de los DE, lo que repercute en el cobro ineficiente de deudas tributarias, en el plano de la justicia y equidad tributaria.

Del análisis a la cartera de esta UPR, constatamos que está compuesta esencialmente por tres “tipos” de incumplidores:

- Los “incumplidores voluntarios del sistema”, que evaden todos los expedientes legales, particularmente, recursos administrativos y judiciales, colocando su deuda tributaria en suspensión formal. Para los DE, o GDE se debe evaluar el estado de dependencia de todo lo contencioso tributario, abogando por la celeridad en el análisis y decisión, verificando la idoneidad y adecuación de las garantías prestadas por estos DE.
- Los “incumplidores reiterativos”, que actúan de forma reiterada, estructurada y planificada, explorando las ineficiencias de la estructura y del funcionamiento de la ATP (DGCI), concibiendo estrategias y procedimientos de elusión, mediante la constitución de sociedades en cascada, para impedir la responsabilidad de los agentes que determinan la voluntad de esas sociedades. Para éstos DE, o GDE se debe identificar y construir el “cluster” sobre la persona singular, que opera como “*agente contaminante tributario*”, que debidamente asesorado es responsable por la concepción y desarrollo de estrategias que apuntan al incumplimiento fiscal.
- Los “incumplidores involuntarios”, lo que hizo que la crisis económica y financiera que atravesamos, no ajustaron su estructura empresarial, su capacidad de pago y endeudamiento lo que llevo a la creación de grandes deudas tributarias. Los GDE, deben proceder al diagnóstico de toda la situación tributaria, agenda de reuniones de trabajo y al diálogo con estos DE, para esbozar la mejor estrategia, para que de una forma eficiente se cobre las deudas tributarias vencidas.

Compartimos algunos de los resultados alcanzados en la Dirección de Finanzas de Lisboa, a través del DADE y de la intervención de sus GDE:

- Valor cobrado en 2010 ascendió a €460,037 millones de euros que contribuyó a superar los objetivos de la recaudación coercitiva de esta UPR, en 110, 2 %.
- Nº de planes de acción e informes de seguimiento realizados en 2010, que cubrió cerca del 94 % de los de este distrito.

Por último, dejamos algunas de las acciones que tenemos planificado en esta UPR y en ejecución a través del DADE y de nuestros GDE, con miras al aumento de la recaudación coercitiva:

- Intensificar la coordinación con la Inspección Tributaria de tal forma evitar grandes correcciones a contribuyentes sin capacidad patrimonial para satisfacer tales valores;
- En coordinación con los Servicios Locales de Finanzas de esta UPR, ampliar el campo de los responsables por las deudas;
 - A través de mecanismos de responsabilidad solidaria, relativa a los usuarios de facturas que no corresponden a verdaderas operaciones fiscales, así como los gestores de negocios de los no residentes;
 - Aumento de las cualidades de las reversiones contra administradores / gerentes;
 - Incremento de las reversiones contra Técnicos Oficiales de Cuentas y Auditores Oficiales de Cuentas.

A grandes problemas, grandes soluciones.

De esta forma, es importante que exista un médico capaz, un medicamento eficiente y que el enfermo no muera de con su propia medicina.

Si conseguimos este equilibrio triangular, tendremos mayor justicia y equidad tributaria.

LA CLASIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA CARTERA DE ADEUDOS

Rudy Villeda

Superintendente de Administración Tributaria
(Guatemala)

***Contenido:** 1. Clasificación y gestión de la cartera de adeudos.- 1. Base legal.- 1.2. Estructura organizacional.- 1.3. Alineación estratégica.- 1.4. Clasificación y gestión de la cartera de adeudos.- 1.5. Datos sobre la gestión de la cartera de adeudos.- 2. Conclusión.*

RESUMEN

Una de las principales funciones de la administración tributaria es la gestión administrativa de recuperación de los adeudos tributarios provenientes de la omisión, la presentación extemporánea de las declaraciones omitiendo el monto de las sanciones correspondientes, y las determinaciones incorrectas que generan un llenado de los formularios/declaraciones de forma errónea, ya sea de forma voluntaria o involuntaria.

El tema reviste una alta importancia a nivel estratégico, ya que mediante mecanismos efectivos de cobranza amigable o persuasiva se puede lograr en los contribuyentes una mayor percepción de riesgo de detección del incumplimiento de las obligaciones, así como ayudar en el incremento de la base tributaria.

En cuanto a la clasificación y gestión de la cartera de adeudos, derivado de las limitaciones de los recursos humanos, financieros, y físicos de los cuales se dispone en las administraciones tributarias, es importante el establecimiento de criterios que permitan la optimización de los mismos.

Dentro de los criterios de clasificación y gestión se debe incluir la evaluación de las características del contribuyente, considerando para tal efecto el nivel de sus ingresos, sus activos o patrimonio, y el potencial aporte fiscal que representa; un criterio adicional y necesario es la antigüedad del adeudo para lo cual es necesario

considerar los periodos de prescripción, incluyendo elementos importantes como el tiempo que se estima será invertido en la recuperación de los adeudos, lo cual tiene un impacto en los costos de recuperación y en la percepción de riesgo. Otro criterio a incluir se relaciona con el tipo de impuesto ya que hay adeudos de ciertos impuestos que la administración tributaria puede recuperar con menor dificultad.

La creación/asignación de grupos específicos para la atención y gestión de determinados programas de cobranza administrativa también podría considerarse como un elemento importante.

No se puede dejar de hacer referencia en el tema en discusión a las facultades administrativas de cobro coactivo que posee la administración tributaria, pues éstas son determinantes para la obtención de resultados relevantes en esta etapa, ya que cuando no se poseen dichas facultades el uso de procedimientos amigables o persuasivos es fundamental. Por ejemplo, en el caso de Guatemala estas facultades son muy débiles y los procesos de cobranza en la vía judicial son extremadamente largos y costosos para la Administración Tributaria, lo que lleva a que la relación costo/beneficio no siempre sea positiva. Por ello se privilegian los procedimientos administrativos.

1. CLASIFICACION Y GESTION DE LA CARTERA DE ADEUDOS

1.1 Base Legal

La **Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-** creada por medio del Decreto 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, en su artículo 3 define el objeto y funciones de la SAT, estableciendo entre otras las siguientes funciones:

- d) Organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo.
- e) Mantener y controlar los registros, promover y ejecutar las acciones administrativas y promover las acciones judiciales, que sean necesarias para cobrar a los contribuyentes y responsables los tributos que adeuden, sus intereses y, si corresponde, sus recargos y multas.
- h) Establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

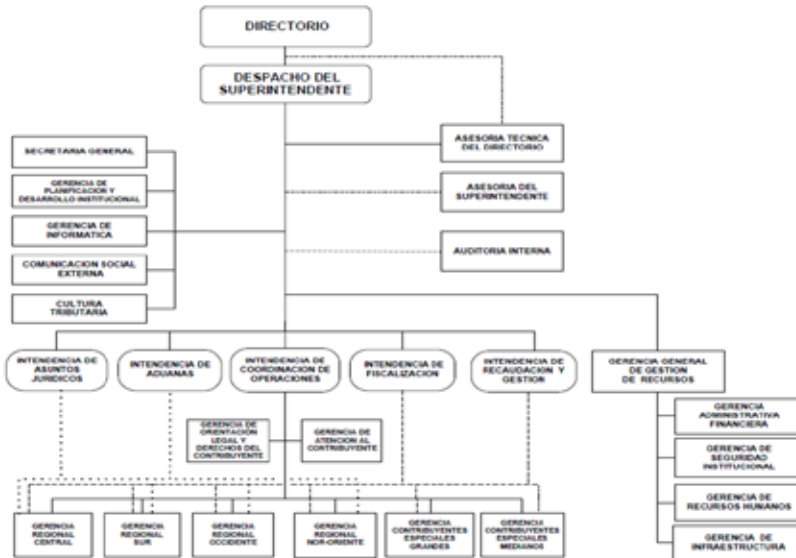
El **Reglamento Interno de la SAT** (Acuerdo de Directorio 07-2007), en su artículo 32 delega a la Intendencia de Recaudación y Gestión el desarrollo y aplicación de las competencias que la SAT tiene en materia de planificación, organización, evaluación y ejecución de las actuaciones que faciliten, controlen y promuevan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y en los artículos 48 y 50, establece la verificación y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias en las Gerencias de Contribuyentes Especiales Grandes y Medianos, y en las Gerencias Regionales.

La **Resolución que detalla las figuras organizativas de segundo y tercer nivel de las dependencias de la SAT** emitida a nivel de Superintendente, según Resolución 467-2007, establece en sus artículos 19, 61, 66 y 73 que las funciones relacionadas con el requerimiento administrativo del pago de las obligaciones tributarias y aduaneras antes de instar el procedimiento de determinación de oficio o su cobro coactivo, le corresponden al Departamento de Cobranza Administrativa, y a las Divisiones de Recaudación y Gestión de las Gerencias de Contribuyentes Especiales y Gerencias Regionales.

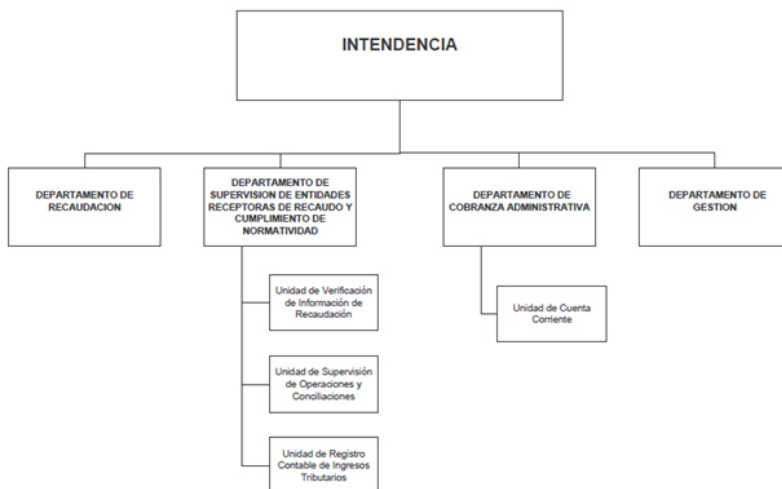
1.2 Estructura Organizacional

Para una mayor comprensión sobre el nivel organizacional interno que ocupa la gestión de cobranza administrativa, se presenta en la gráfica 1 el Organigrama de primer nivel de la SAT, en el cual se puede ubicar a la Intendencia de Recaudación y Gestión, y a las Gerencias Regionales y de Contribuyentes Especiales. Dentro de la Intendencia de Recaudación y Gestión, esto es en el nivel normativo, se encuentra el Departamento de Cobranza Administrativa (Gráfica 2), y dentro de las Gerencias Regionales y de Contribuyentes Especiales (Gráfica 3) se encuentran las Divisiones de Recaudación y Gestión, las que tienen a su cargo la gestión de la cobranza administrativa.

Gráfica 1
Organigrama de la SAT
Nivel 1



Gráfica 2
Organigrama de la Intendencia de Recaudación y Gestión
Nivel 2



Gráfica 3
Organigrama de las Gerencias Regionales
Nivel 2



1.3 Alineación Estratégica

La SAT dentro de su plan estratégico 2011-2013 definió 3 objetivos estratégicos o ejes principales que son reducir la evasión tributaria y defraudación aduanera, mejorar la calidad de servicio al contribuyente, y mejorar la efectividad institucional.

Dentro del primer objetivo estratégico, “Reducir la Evasión Tributaria y la Defraudación Aduanera”, se establecieron como estrategias generales entre otras, el incremento de la percepción de riesgo y el aumento de la base de contribuyentes, y como uno de los objetivos específicos: “Fortalecer y ampliar la cobertura de las acciones de control masivo y específicos, para reducir las omisiones, mora y el incumplimiento.” Esto evidencia la importancia que a nivel estratégico tiene la cobranza administrativa.

En adición a lo anterior, se ha determinado que en general los procesos coercitivos -de fiscalización o jurídicos-, por la forma en la que está redactada la legislación tributaria, le permiten a los contribuyentes presentar una serie de recursos y amparos ante la Administración Tributaria y ante el Organismo Judicial, que alargan de una manera excesiva los procesos, lo que hace que los aportes de recaudación que se reciben por este tipo de procesos no siempre sean los proyectados.

Lo anterior evidencia la importancia de la gestión de la cobranza administrativa en la recaudación, ya que es uno de los principales medios del que disponen las administraciones tributarias para lograr un incremento significativo de la recaudación, independientemente de la aprobación y aplicación de reformas tributarias.

1.4 Clasificación y Gestión de la Cartera de Adeudos

1.4.1 Sistema de cobranza administrativa

El sistema de cobranza administrativa está integrado por el conjunto de unidades administrativas, procesos, normas, procedimientos, y sistemas de información o aplicaciones cuyo objetivo principal es la recuperación de los adeudos de los impuestos, y el cobro de las sanciones (intereses y multas) por la omisión de la presentación y pago de declaraciones y/o formularios dentro del tiempo establecido o por la presentación y pago de los mismos en fechas posteriores a la fecha de vencimiento.

1.4.2 Criterios de clasificación de la cartera de cobranza

Los principales criterios que la administración tributaria considera para la clasificación de la cartera de la cobranza administrativa, incluyen:

- a) Características del Contribuyente,
- b) Ubicación Geográfica,
- c) Tipo de Impuesto.

a) Características del contribuyente

La Administración Tributaria, dispone de una clasificación de contribuyentes de acuerdo al monto de sus activos, sus ingresos y su aporte fiscal. En este sentido, los contribuyentes se clasifican como Contribuyentes Especiales Grandes, Contribuyentes Especiales Medianos, y Contribuyentes Normales. En una reciente revisión del tipo de contribuyente se adicionó a los Grandes Contribuyentes Regionales. En cuanto a la cantidad de contribuyentes que se agrupa en cada tipo, se dispone de un registro de 2,000 contribuyentes especiales, de los cuales 500 están clasificados como grandes y 1,500 como medianos; los Grandes Contribuyentes Regionales son 4,100 y luego tenemos 1, 207,910 contribuyentes normales. El aporte a la recaudación de los 6,100 contribuyentes más grandes ascendió en el 2010 al 78% del total recaudado (Ver Tabla 1).

Tabla 1
Contribuyentes Clasificados por Tipo

Tipo de Contribuyente	Cantidad de Contribuyentes**	Aporte al total de la recaudación 2010 / Aporte acumulado
Contribuyentes Especiales Grandes	500	60% - 60%
Contribuyentes Especiales Medianos	1,500	13% - 73%
Grandes Regionales	4,100	5% - 78%
Normales (Resto de Contribuyentes)*	1,207,910	22% - 100%

Fuente: GPD con información del RTU. *=Incluye el impuesto sobre circulación de vehículos, sin ISCV total normales 523,473; ** Contribuyentes efectivos en el 2010

b) Ubicación geográfica

En adición a la clasificación por tipo de contribuyente, la organización interna de la SAT responde a la necesidad de darle seguimiento a los contribuyentes normales (incluyendo a los grandes regionales), de acuerdo a su ubicación geográfica, tomando como referencia el domicilio fiscal registrado ante la SAT. Al respecto es importante indicar que la Gerencia Regional Central agrupa al 47% de los contribuyentes clasificados como normales (ver Tabla 2)

Tabla 2
% de Contribuyentes Normales por Gerencia Regional

Gerencia Regional	% de Contribuyentes Respecto al Total de Contribuyentes Normales
Central	47
Sur	16
Occidente	21
Nororiente	16

Fuente: GPD con información del RTU

c) Tipo de Impuesto

Otra clasificación de la cobranza administrativa es la relativa al tipo de impuesto (específicamente para el caso de las omisiones por impuesto). Según reporte al mes de julio de 2011 del total del adeudo por omisiones el **49.8%** corresponde al Impuesto Sobre la Renta -ISR-, el **21.2%** corresponde al Impuesto al Valor Agregado -IVA, el **14.8%**

corresponde al Impuesto de Solidaridad -ISO, y el **14.2%** corresponde al Impuesto Extraordinario Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz -IETAAP (ver Tabla 3).

Tabla 3
% del Adeudo por Impuesto

Impuesto	% Respecto al total del adeudo
ISR	49.8
IVA	21.2
ISO	14.8
IETAAP	14.2

Fuente: GPD con información del sistema de omisos

1.4.3 Administración de la cartera por tipo de control y gestión del adeudo

Para un mayor ordenamiento de la cartera de adeudos, la administración tributaria ha establecido dentro de sus controles y gestión una clasificación por el tipo del adeudo, que incluye los adeudos por omisión de la presentación de las declaraciones de impuestos, por la presentación extemporánea de las mismas sin haber pagado el monto de las sanciones correspondientes, por haberse establecido que hubo una determinación incorrecta, por solicitudes de convenios de pago para cumplir las obligaciones tributarias vencidas o por vencer, y por programas especiales de cobro que toman como base la detección de inconsistencias derivadas de cruces de información (ver Tabla 4).

Tabla 4
Descripción de los Tipos de Control y Gestión del Adeudo

Tipo de Control y Gestión del Adeudo	Descripción
A contribuyentes omisos	Agrupación a los contribuyentes que han omitido la presentación de sus obligaciones formales, de acuerdo a su afiliación.
A contribuyentes morosos	Agrupación a contribuyentes que han presentado sus declaraciones de forma extemporánea pagando el monto del impuesto correspondiente. Sin embargo, han omitido el pago de los montos por la aplicación de las sanciones correspondientes.

Tipo de Control y Gestión del Adeudo	Descripción
A contribuyentes deudores por determinaciones incorrectas	Agrupa a los contribuyentes con determinaciones incorrectas, como error de cálculo, exceso de acreditamiento, exceso de arrastre y pago parcial, los cuales son detectados a partir de los procesos del sistema de cuenta corriente.
A contribuyentes que solicitan convenios de pago	Agrupa a los contribuyentes que solicitan facilidades de pago para cumplir obligaciones vencidas o por vencer, facilidades que pueden otorgarse hasta por un máximo de 12 meses.
A contribuyentes con inconsistencias detectadas mediante cruces	Agrupa a los contribuyentes que registran inconsistencias las cuales son detectadas mediante el uso de cruces de información entre las declaraciones presentadas por los contribuyentes y la información obtenida de otras fuentes internas y externas (proveedores, entidades financieras, instituciones gubernamentales, etc.)

1.4.4 Antigüedad, prescripción y monto

Antigüedad y prescripción. Los criterios en cuanto a la antigüedad del adeudo que se gestiona se establecen considerando la prescripción definida en la legislación respectiva -Código Tributario-, en la cual se indica un periodo de **cuatro años** para verificaciones, ajustes, rectificaciones o determinaciones de las obligaciones tributarias, y **cinco años** para infracciones y sanciones tributarias.

Recientemente se ha definido como una estrategia para incrementar la percepción de riesgo que la gestión de la cobranza administrativa se oriente a la recuperación de los adeudos más recientes, pues ellos implica una respuesta más rápida de la Administración Tributaria para atajar cualquier incumplimiento. Adicionalmente esta estrategia se refuerza con la revisión de los períodos que le siguen hacia atrás al período en el que se ha encontrado una inconsistencia o una situación que genera dudas.

Monto. En cuanto al monto, considerando las limitaciones de los recursos disponibles, la gestión de la cobranza se hace priorizando aquellos adeudos de mayor valor y cuya recuperación es más factible.

1.4.5 Herramientas/aplicaciones informáticas

La gestión de la recuperación del adeudo se apoya en aplicaciones automatizadas integradas en lo que se denomina el gestor de flujos de trabajo (cuyo diseño e implementación contó con la asistencia técnica del CIAT), en el cual se administran los procesos de cobranza administrativa y que incluye módulos específicos para gestión de omisos, cobranza, facilidades y convenios de pago, control de exoneraciones, y módulos de consulta como consultas integradas y la situación fiscal del contribuyente.

Los flujos de gestión y monitoreo de resultados, permiten identificar deudas, crear programas y asignar deudas, en función a parámetros para tipificarlos por tipo de contribuyente, impuesto y deuda, generar avisos masivos e individuales y documentos propios de la gestión, administrar perfiles y usuarios, registrar gestiones, operar cierres administrativos, gestionar traslados a fiscalización y cobranza coactiva y generar reportes de control y resultado.

1.4.6 Proceso de gestión de la recuperación de adeudos

El proceso o método de gestión de la recuperación de los adeudos inicia con la identificación de los saldos deudores, para lo cual se utilizan aplicaciones informáticas: el sistema de omisos para la identificación de las omisiones y la cuenta corriente para la identificación de los contribuyentes morosos o de los contribuyentes deudores por determinaciones incorrectas; y además se aplican cruces de información específicos para realizar programas especiales de cobro. Este proceso lo lleva a cabo personal del Departamento de Cobranza de la Intendencia de Recaudación y Gestión.

A partir de la identificación de los saldos deudores, son creados los programas específicos y masivos.

En el caso de los programas específicos o personalizados que son los de mayor interés fiscal, las Gerencias de Contribuyentes Especiales Grandes, y Medianos, y las Gerencias a Cargo de los Grandes Regionales, asignan a cada oficial de cuenta un promedio de 100 contribuyentes a los que deben contactar por cualquier vía, para conminarlos a que solventen su situación y paguen lo adeudado. En relación con los contribuyentes que habiendo sido contactados no acudan a resolver su situación, sus casos son trasladados a los servicios de fiscalización para que se les notifique el inicio de una auditoría.

Respecto de los programas masivos de cobranza, se procede a enviar

avisos por medio de los servicios de correo y mensajería, asignando los casos correspondientes a los oficiales de cobro de cada una de las Gerencias Regionales, de acuerdo al interés fiscal, tipo y ubicación geográfica de los contribuyentes.

Con la información de la constancia de recepción del aviso, los oficiales de cobro dan seguimiento personalizado, por medio de llamadas telefónicas, citaciones o correos electrónicos, a todos los contribuyentes que recibieron el aviso, hasta lograr la recuperación del adeudo o determinar la renuencia por parte del contribuyente.

Si el servicio de correo y mensajería, reporta que los contribuyentes no pudieron ser localizados, el oficial de cobranza realiza una gestión de localización que consiste en consulta de información alterna como información de contador, representante legal, abogados y notarios, empresas relacionadas, información de terceros, entre otros.

En los casos en los que no es posible la localización de los contribuyentes o en que se determina la renuencia por parte del contribuyente, la información de los casos con interés fiscal es trasladada a la Intendencia de Fiscalización o a la Intendencia de Asuntos Jurídicos, para continuar con el proceso administrativo respectivo (ver Gráfica 4).

Gráfica 4



Fuente: GPD

1.5 Datos sobre la Gestión de la Cartera de Adeudos

1.5.1 Montos recuperados

Los resultados obtenidos por la recuperación de adeudos por medio de la cobranza administrativa evidencian un incremento en el año 2010 con relación a los años anteriores, siendo el tipo de control y la gestión de mayor relevancia los aplicados a los contribuyentes omisos (ver Tabla 5).

Tabla 5
Monto Recuperado por Cobranza Administrativa
En millones de Q.

Tipo de Control y Gestión del Adeudo	2008	2009	2010	Total
A Contribuyentes Omisos	326	317	453	1096
A Contribuyentes Morosos/ Deudores por Determinaciones Incorrectas	6	27	22	55
A Contribuyentes que Solicitan Convenios de Pago	60	96	134	290
A Contribuyentes con Inconsistencias Detectadas mediante cruces	-	-	8	8
Por la vía administrativa en el proceso jurídico	-	31	22	53
TOTAL	392	471	639	1,502

Fuente: IRG con información del Datawarehouse

1.5.2 Adeudos recuperados sobre la recaudación total

De la comparación de los resultados obtenidos por la recuperación de los adeudos a través de los diferentes programas de cobranza administrativa con la recaudación de impuestos internos, se puede notar que en el año 2010 se registró un 2.9%, cifra superior a lo registrado en años anteriores (ver Tabla 6).

Tabla 6
Monto Recuperado Respecto a la Recaudación de Impuestos Internos

2008	2009	2010
2.0%	2.3%	2.9%

1.5.3 Cartera de adeudos

En cuanto a los montos de la cartera de adeudos clasificados por año, del 2008 al 2010, se observa una participación importante de los adeudos por convenios de pago.

Se registra un monto potencial total por adeudos que corresponden a dichos años de Q. 393 millones (ver Tabla 7).

Tabla 7
Montos de la Cartera de Adeudos por Año
En millones de Q.

Tipo de Control y Gestión del Adeudo	2008	2009	2010	Total
A Contribuyentes Omisos	22	7	14	43
A Contribuyentes Morosos/ Deudores por Determinaciones Incorrectas	53	54	48	155
A Contribuyentes que Solicitan Convenios de Pago	39	60	96	195
TOTAL	114	121	158	393

Fuente: IRG con información del Datawarehouse

1. CONCLUSIONES

1. La cobranza administrativa representa uno de los mecanismos o medios más efectivos para incrementar la recaudación, aumentar la percepción de riesgo por el incumplimiento de las obligaciones tributarias y mejorar la base tributaria.
2. Una mayor efectividad de la cobranza administrativa está ligada a las facultades administrativas de cobro coactivo que posean las administraciones tributarias.
3. La cobranza administrativa del adeudo por obligaciones tributarias requiere de estrategias y acciones diferenciadas de clasificación y gestión, las cuales deben considerar las características de los contribuyentes, antigüedad y prescripción de la deuda, otorgamiento de facilidades de pago, y por su puesto la capacidad instalada de gestión de la administración tributaria.

LAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA COACTIVA Y SUS CONSECUENCIAS

Carlos Sánchez

Director General de los
Recursos Humanos de la Seguridad Social
(Argentina)

***Contenido:** 1. Introducción. 2. Causales de extinción de la obligación. 3. Responsabilidad solidaria en materia de seguridad social 4. Experiencia argentina: “herramientas para determinar la obligación en materia de seguridad social”.*

1. INTRODUCCIÓN

Las obligaciones tributarias -de las que forman parte las relativas a los Recursos de la Seguridad Social nacen para ser cumplidas y extinguidas mediante los modos de extinción.

Los modos de extinguir las obligaciones son todos aquellos hechos o actos jurídicos mediante los cuales ellas cesan de producir efectos jurídicos, en virtud de dejar de existir en la vida jurídica.

Dado que una de las características principales de la obligación tributaria es que ella consiste en una obligación de dar, es obvio que su modo de extinción natural, ordinario y más común sea su pago, es decir, el cumplimiento de la prestación patrimonial prevista en la norma tributaria sustantiva que atañe al objeto de aquella.

Pero además de este medio normal de extinción, hay otros modos de carácter especial que también ponen fin a la obligación tributaria. Para algunos autores, estos últimos modos sólo pueden ser la compensación y la prescripción, y para el caso excepcional o especialísimo de que el sujeto activo de la obligación tributaria se convierta en el sucesor a título universal del contribuyente, correspondería mencionar la confusión.

Cabe recordar que en Argentina, en materia tributaria de la Seguridad Social, junto a la normativa propia de esta disciplina, resultan aplicables

determinadas disposiciones del régimen tributario impositivo (cf. Decreto N° 507/93 -ratificado por Ley 24.447- y Decreto N° 2102/93).

Al tratar los modos de extinción de la obligación tributaria que ponen fin a la acción administrativa de cobro coactivo, no podemos soslayar que, como dijimos, dichas obligaciones surgen de la auto declaración del contribuyente o responsable o de la determinación de oficio del Fisco, realizada en su defecto, en ambos supuestos cuando la materia imponible se encuentra exteriorizada y existen elementos ciertos para realizar tal determinación.

Ahora bien, cuando dichos elementos se encuentran ocultos mediante una maniobra ardidosa del contribuyente, la obligación tributaria exteriorizada resultará manifiestamente insuficiente y su eventual cancelación oportuna por parte del deudor, pondrá fin a la acción persecutoria del Fisco sin haberse satisfecho el objeto de la norma tributaria.

Esta circunstancia es particularmente grave en materia de los recursos de la seguridad social, toda vez que muchas veces el Fisco se encuentra frente a hechos imponibles ya ocurridos y no puede relevar las relaciones laborales que le dieron origen

Es por eso que en el último punto de esta presentación se hará una somera descripción de las novedosas herramientas que ha adoptado recientemente la administración tributaria argentina, para evitar que se burle la completitud de la obligación tributaria de la seguridad social.

2. CAUSALES DE EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN

- 2.1 Pago
- 2.2 Prescripción
- 2.3 Compensación
- 2.4 Incobrabilidad de la deuda
- 2.5 Muerte del deudor
- 2.6 Planes de facilidades de pago. Su naturaleza
- 2.7 Recursos ante los Tribunales

2.1. Pago

2.1.1. Concepto

Es el cumplimiento de la prestación que constituye el objeto de la relación jurídica tributaria principal, lo que presupone la existencia de un crédito por suma líquida y exigible a favor del fisco. Son aplicables

al pago las normas del derecho civil, con carácter supletorio de las tributarias¹.

Los principios que rigen este modo natural y ordinario de la extinción de la obligación tributaria son los mismos que gobiernan el pago en materia de derecho privado. De ahí que para nuestra disciplina, de modo acorde a como lo define el artículo 725 del Código Civil argentino, el pago constituya el cumplimiento de la prestación que atañe al objeto de la obligación².

2.1.2. Sujetos

Los sujetos pasivos de la obligación tributaria deben realizar el pago, pero también pueden hacerlo otros terceros, según se desprende del artículo 727 del Código Civil argentino. Es decir, nada obsta a que un tercero efectúe el pago liberando al deudor. En tal caso, el fisco se desinteresa de la deuda y el tercero pagador ocupa su lugar con sus derechos, garantías, preferencias y privilegios sustanciales³.

2.1.3. Normativa tributaria impositiva aplicable a los recursos de la seguridad social

Conforme anticipamos, en Argentina, resultan de aplicación en materia de Recursos de la Seguridad Social, determinadas disposiciones que rigen en materia impositiva.

En este sentido, buena parte del Capítulo IV Del Pago, de la Ley de Procedimientos Tributarios N° 11.683 (LPT) se integra al marco jurídico de los Recursos de la Seguridad Social a través de los Decretos N° 507/93⁴ y N° 2102/93⁵, conforme el siguiente detalle:

- 1) Vencimiento general (art. 20 LPT)
- 2) Anticipos (art. 21 LPT)
- 3) Percepción en la fuente (art. 22 LPT)
- 4) Forma de pago (arts. 23 y 24 LPT)
- 5) Lugar de pago (art. 25 LPT)
- 6) Imputación (arts. 26 y 27 LPT)
- 7) Prórroga (art. 32 LPT)

1 VILLEGAS, Héctor Belisario "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario". Ed. Astrea. 9ª edición, pág. 376. Buenos Aires, 2009.

2 *Op. cit.* en 2, pág. 174.

3 *Op. cit.* en 3, pág. 376.

4 *Cf. art. 22 Decreto N° 507/93.*

5 *Cf. art. 1° Decreto N° 2102/93.*

2.1.4. Efectos del pago

El pago extingue la obligación tributaria, pero así ocurre siempre y cuando dicho pago sea aceptada por el fisco.

Por lo pronto, y según reiterada jurisprudencia, la boleta de depósito bancaria de importes tributarios no tiene la entidad de recibo de pago otorgado por el fisco acreedor, dado que las instituciones bancarias no tienen facultad de decidir sobre la corrección del pago (TFN, 21/10/77, "AA, Abrasivos Argentinos SAIC y otro". Derecho Fiscal, XXVII-1322).

Es decir: para que el pago fuera verdaderamente extintivo, el fisco debería entregar recibo con efecto cancelatorio. Pero ocurre que el pago no siempre es cancelatorio en sí mismo. Lo será, por ejemplo, si se abona el importe tributario que el fisco determinó de oficio, o si, apelada la determinación, el Tribunal Fiscal y la justicia contencioso administrativa -en materia impositiva- o la Cámara Federal de la Seguridad Social -en materia de Recursos de la Seguridad Social-, confirman el monto determinado.

No obstante, en la mayoría de los casos, el pago se efectúa conforme a la norma general en materia de liquidación de deuda, o sea, mediante la declaración jurada que practican los contribuyentes. El monto pagado como consecuencia de tal declaración queda sujeto a la fiscalización mientras no prescriba la acción⁶.

Dado que el pago representa el cumplimiento natural del objeto de la obligación tributaria, aquél produce efectos liberatorios para el sujeto pasivo de esta última.

Conforme la interpretación de la Corte Suprema de Justicia argentina, para que el pago produzca los mencionados efectos liberatorios es menester:

- a) que haya buena fe por parte del contribuyente o responsable, la cual se presume en tanto no medie dolo o culpa grave de éste⁷;
- b) que su cobro haya sido efectuado por el sujeto activo de la obligación tributaria lisa y llanamente, es decir, sin mediar reserva alguna⁸.

Desde luego, los principios reseñados con respecto al pago de tributos no son en modo alguno aplicables en los casos en que aquél carece

⁶ *Op. cit. en 3, pág. 377.*

⁷ *CSJN 28/05/53 Fallos 225:688.*

⁸ *CSJN 28/05/53 Fallos 225:719.*

del requisito de integridad, pues se entiende que así “no reúne las condiciones para considerarlo cancelatorio y no existe ningún derecho adquirido”⁹.

Además, conforme a lo expresamente previsto por el artículo 92 de la LPT, los pagos deben ser comunicados a la Administración Tributaria. Sobre este particular, cabe aclarar, sin embargo, que si ellos no fueran correcta y apropiadamente notificados, o resultaran mal imputados, según los términos de la mencionada norma legal, dichos pagos igual habrán de tener incidencia sobre la respectiva cancelación de la obligación tributaria. En otras palabras, a esos pagos defectuosos no se los desconoce ni se les resta sus correspondientes efectos extintivos de la pertinente deuda tributaria; como bien lo señaló la Cámara Nacional Federal, ante tales circunstancias la cuestión se limita a su falta de habilidad para fundamentar la consiguiente defensa y correlativa carga de las costas por parte del ejecutado. Éste, como consecuencia de haber omitido cumplir con el deber formal de la comunicación respectiva, motivó “un innecesario dispendio de la jurisdicción, obligando a la contraria a realizar trabajos profesionales que deben remunerarse”¹⁰.

2.1.5. Consecuencias

El no cumplimiento oportuno de la obligación constituye en mora al deudor y, a diferencia de la constitución en mora del Derecho Privado, la Administración Tributaria no necesita efectuar ningún requerimiento o actuación para constituirle en mora. Basta que no se pague dentro del plazo legal o reglamentario o administrativo, según la norma que ha establecido el plazo.

Otro aspecto que hay que considerar respecto al concepto de mora es si ella configura o no la comisión de un tipo de infracción por violación de una norma tributaria, o sea, si forma parte del Derecho Tributario Represivo; o bien, constituye simplemente el incumplimiento de la obligación tributaria sustantiva y forma parte del Derecho Tributario Sustantivo. Naturalmente, los efectos de la mora serán distintos si la ley la considera una infracción o un simple incumplimiento.

Los efectos propios que se derivan de la mora son los siguientes:

- a) Intereses indemnizatorios (resarcitorios y punitivos): Estos intereses representan una forma de indemnización de perjuicios

⁹ CSJN 27/12/77 “Estancias Santa Clara SRL”, “La Información”, XXXIX-425.

¹⁰ Cámara Nacional Federal, Sala III en lo Contencioso Administrativo, 16/10/79 “Fisco Nac. (DGI) c/ Tenas SA” “Impuestos” XXXVIII -1371.

por la mora en el pago. Aun cuando ellos sólo tengan la finalidad de indemnizar al fisco, generalmente su tasa se fija en la más alta de interés comercial y aún más alta que éste, con el objeto de desanimar la morosidad y evitar que se prefiera disponer de dinero barato al dejar de cumplir las obligaciones tributarias.

- b) Sanción por la mora: En el caso que la legislación consagre a la mora como una infracción tributaria -como lo hace el Modelo de Código y, en Argentina, en materia de Seguridad Social-, debe establecerse una sanción represiva por la infracción, la cual generalmente consiste en una multa o pena pecuniaria. En muchas legislaciones -entre ellas en Argentina¹¹- se pone un tope a la multa cuando ésta se calcula por períodos de tiempo de la mora¹².

En Argentina, el interés utilizado como sanción por el artículo 37 de la LPT¹³ es resarcitorio. En consecuencia, se trata de una indemnización por el atraso del deudor en el pago. Sin necesidad de probar perjuicios por el retardo, el deudor debe abonar los intereses porque el acreedor se vio privado de disponer oportunamente de un capital que produce frutos, precisamente "intereses".

Los intereses en cuestión se fijan en virtud de una doble proporción:

- a) Cuantitativa: La suma debida en concepto de intereses está en relación directa con el importe no pagado en término. A tal fin se calcula un número determinado de unidades de interés por cada cien unidades de capital (cómputo porcentual).
- b) Temporal: El interés corre sin interrupción desde el momento en que la obligación tributaria es incumplida, acrecentándose gradualmente a medida que transcurre el tiempo. Se fija, generalmente en períodos mensuales o anuales.

En el orden nacional, el artículo 37 de la LPT dispone que la falta total o parcial de los gravámenes, retenciones, percepciones, anticipos y demás pagos a cuenta, devengará, desde los respectivos vencimientos y sin necesidad de interpelación alguna, un interés resarcitorio.

El interés resarcitorio fijado por el artículo 37 de la LPT se devenga sin necesidad de interpelación alguna. Se trata de una situación de "mora legal".

¹¹ Cf. Ley 17.250 art. 15 inc. y Resolución General (AFIP) N° 1566 (ts en 2010 y modif.).

¹² Op. cit. en 1, pág. 318 y sigtes.

¹³ Aplicable en materia de Seguridad Social cf. Decreto N° 507/93 art. 23.

Atento la naturaleza de la infracción sancionada (simple omisión de cumplimiento), bastará la constancia, certificación o boleta de deuda, expedida por el órgano fiscal competente, para que la mora se tenga por probada. En tal supuesto quien deberá acreditar que no existe retardo (por ejemplo, por haberse efectuado el pago o haberse concedido prórroga) será el presunto infractor sancionado¹⁴.

2.2. Prescripción

2.2.1. Concepto

En términos generales, la prescripción es el modo de adquirir el dominio o de liberarse el deudor de la obligación por el transcurso de cierto lapso y en las condiciones determinadas en la ley. La “prescripción extintiva o liberatoria” es la excepción que el deudor puede oponer a la acción del acreedor, cuando éste no ha ejercido dentro del plazo determinado por la ley. Por eso se dice que es una sanción al acreedor negligente y su fundamento es consolidar y poner término a situaciones jurídicas que no se han solucionado oportunamente y crean un estado de inseguridad jurídica colectiva.

En el Derecho Civil -a diferencia del Derecho Tributario- la prescripción no es considerada ni tratada propiamente como un modo de extinguir las obligaciones, sino como una facultad del deudor para inhibir el derecho ejercido extemporáneamente por el acreedor. Se trataría más bien de la extinción de la acción para exigir el cumplimiento, subsistiendo la obligación como una obligación natural.

2.2.2. Tratamiento particular en materia de seguridad social

Cabe recordar que de acuerdo a la legislación argentina las disposiciones previstas en la materia tributaria impositiva no resultan de aplicación a los tributos de la Seguridad Social.

Precisamente en el ámbito de la Seguridad Social, la prescripción está definida por el artículo 16 de la Ley N° 14.236 que expresa que: “Las acciones por cobro de contribuciones, aportes, multas y demás obligaciones emergentes de las leyes de previsión social prescribirán a los diez años”.

Asimismo, el artículo 23 de la Ley N° 23.660 trata lo relativo a la prescripción respecto de los aportes y contribuciones con destino a las Obras Sociales, estableciendo idéntico plazo que la ley antes citada.

¹⁴ Cf. *op. cit.* en 3, pág. 383 y sigtes.

Además de ellas, no existen otras normas específicas de seguridad social para definir o delimitar de manera más precisa los distintos elementos en juego al momento de analizar la aplicación del instituto.

Debe recordarse que, si bien a través de las remisiones a la ley de procedimientos tributarios efectuadas por los Decretos N° 507/93 y N° 2102/93 y más recientemente por la Ley N° 26.063 se han tomado aplicables a la seguridad social muchos institutos propios del derecho tributario, la prescripción tal como ha sido tratada en la Ley N° 11.683 no fue incluida en dicha remisión, por lo cual no podrá recurrirse a dicha fuente para llevar a cabo el análisis propuesto.

2.2.3. Inicio del cómputo

En virtud de la orfandad normativa específica, debemos remitirnos a las normas generales de la materia. Así, el artículo 3956 del Código Civil determina “La prescripción de las acciones personales, lleven o no intereses, comienza a correr desde la fecha del título de la obligación”.

De tal manera, como principio general, en materia de aportes y contribuciones de la Seguridad Social, podría afirmarse que la prescripción comienza a correr desde que la obligación es exigible; esto es a partir del día de su vencimiento (Dictamen N° 413/1996 (DLTRSS)).

2.2.4. Suspensión e interrupción

Al igual que con el inicio del cómputo, en lo relativo a suspensión e interrupción de la prescripción tampoco hallamos una regulación específica para Seguridad Social, razón por la cual debemos remitirnos a las normas generales previstas en el Código Civil.

La suspensión supone la detención momentánea del cómputo del plazo prescriptivo, y debe obedecer a alguna de las causales establecidas por la ley. Una vez finalizada la suspensión continúa el cómputo del plazo originariamente suspendido, es decir, que al lapso transcurrido luego de la suspensión debe adicionarse el transcurrido con anterioridad a la misma.

Más allá de los casos puntuales enumerados en los artículos 3966 a 3983 del Código Civil argentino, la suspensión de la prescripción liberatoria en particular está contemplada en el artículo 3986, 2do. párrafo: “La prescripción liberatoria se suspende, por una sola vez, por la constitución en mora del deudor, efectuada en forma auténtica.

Esta suspensión sólo tendrá efecto durante un año o el menor término que pudiere corresponder a la prescripción de la acción.”

En dicho contexto corresponde indagar qué debe entenderse por constitución en mora del deudor a fin de discernir la aplicación del precepto a nuestra materia.

Al respecto, se ha interpretado que la intención del legislador ha sido referirse a ‘interpelación’, es decir, a una constitución en mora expresa, entendiendo que la mora automática no produce dicho efecto suspensivo.¹⁵ (cfr. Borda, Guillermo A. “Tratado de Derecho Civil., Obligaciones”, T. II, Ed. Perrot, Bs. As. 4ta. edición, pág. 29; Alterini-Ameal-López Cabana, “Derecho de las Obligaciones Civiles y Comerciales”, Ed. Perrot, Bs. As., pág. 638; CNA. Civ., Sala H, Cap.-Fed. en autos De Luca, Román Sergio J. C/ Del Negro, Alfonso s/ Daños y perjuicios, 29/10/99; Cap-CCom., La Plata, en autos Battistuzzi, Guido Enrique c/ Torrant, Juan Carlos s/ Daños y perjuicios, Sent. del 23/09/97).

Ello así, cabe señalar que una mera notificación, por ejemplo de una liquidación de la caducidad de un plan de facilidades de pago, en la medida que no contenga una intimación de pago, no resultaría suficiente para suspender el término de la prescripción.

En cambio, de existir una intimación de deuda, en tanto se trate de la primera interpelación efectuada, podrá ser considerada como causal de suspensión de la prescripción, ya sea que se trate de una deuda originada en la caducidad de un plan de facilidades de pago o en el saldo de una declaración jurada impaga.

Debe tenerse presente lo relativo a que la suspensión es “por una sola vez” y de allí, en la medida en que no exista novación de la deuda, sólo tendrá efectos suspensivos de la prescripción la primera interpelación que se efectúe, aun cuando con posterioridad los motivos de la constitución en mora se hayan modificado.

¹⁵ GUILLERMO A. BORDA “Tratado de Derecho Civil., Obligaciones”, Tomo II, Editorial Perrot, Buenos Aires 4ta. edición, página 29; ALTERINI-AMEAL-LÓPEZ CABANA “Derecho de las Obligaciones Civiles y Comerciales”, Editorial Perrot, Buenos Aires, página 638; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala H, en autos “De Luca, Román Sergio J. C/ Del Negro, Alfonso s/ Daños y perjuicios, 29 de octubre de 1999; Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de La Plata, en autos “Battistuzzi, Guido Enrique c/ Torrant, Juan Carlos s/ Daños y perjuicios”, Sentencia del 23 de septiembre de 1997).

La interrupción, a diferencia de la suspensión que supone una detención momentánea, implica un corte en el cómputo de la prescripción. Dicho corte puede sobrevenir a partir de una acción llevada a cabo por el acreedor o, incluso, por actos efectuados por el propio deudor.

En lo que refiere a las acciones que debe llevar a cabo el acreedor para interrumpir la prescripción, el Código Civil ha tratado este instituto en el primer párrafo del ya citado artículo 3986, diciendo: "La prescripción se interrumpe por demanda contra el poseedor o deudor, aunque sea interpuesta ante juez incompetente o fuere defectuosa y aunque el demandante no haya tenido capacidad legal para presentarse en juicio."

De allí que será necesario develar el alcance que corresponde otorgar al término "demanda" para así establecer cuál o cuáles son los actos que el Organismo recaudador debe llevar a cabo a fin de producir este efecto interruptivo de la prescripción.

Entendemos que el término utilizado por el codificador debe interpretarse en sentido amplio, considerándose como demanda a todo reclamo que exteriorice inequívocamente la intención del acreedor de procurar la satisfacción de su crédito, mediante los mecanismos procedimentales previstos en la legislación vigente a tal efecto.

Así, las actuaciones administrativas tendientes al cobro de la deuda previsional interrumpen el curso de la prescripción, pues aunque las mismas no constituyan, en sentido estricto una demanda judicial, forman parte de un proceso legalmente reglado que es necesario agotar por parte del Organismo recaudador para esclarecer la existencia y cuantía de la deuda que se persigue.

Debe tenerse en cuenta que el procedimiento de determinación de deuda con sus instancias recursivas administrativas y judiciales, hasta tanto la deuda no quede firme, impiden el reclamo coactivo de la deuda reclamada, dado que tienen efecto suspensivo respecto del libramiento de la Boleta de Deuda que permita su ejecución fiscal -arg. cfme. artículo 12 de la Ley N° 18.820.

Es por ello que las gestiones o actuaciones administrativas en cuyo marco se discute la procedencia de un reclamo por aportes y contribuciones de la seguridad social y, eventualmente, la instancia judicial ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, configuran un acto complejo de carácter continuado que se proyecta en el tiempo formando una unidad, al cual debe otorgarse efecto interruptivo, manteniendo el mismo hasta tanto concluya el procedimiento reglado.

Este supuesto surge del artículo 3989 del Código Civil que dispone: “La prescripción es interrumpida por el reconocimiento, expreso o tácito, que el deudor o el poseedor hace del derecho de aquel contra quien prescribía.”

La doctrina ha considerado que media un reconocimiento y que en consecuencia la prescripción se interrumpe por, entre otros supuestos, el pedido de plazo para pagar¹⁶.

En función de la norma citada y toda vez que el acogimiento a un Plan de Facilidades de Pago supone ante todo un reconocimiento de la deuda que allí se incluye y además una solicitud de cancelación en cuotas, a través del Dictamen N° 124/1997 (DLTRSS) el Organismo recaudador ha considerado que “La presentación para acogerse al Plan de Facilidades establecido por el Decreto N° 420/85 interrumpe el término de la prescripción liberatoria previsto en el art. 16 de la Ley N° 14.236.”

2.3 Compensación

La compensación tiene lugar cuando los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria son deudores recíprocos uno del otro, operándose la extinción de ambas deudas hasta el límite de la menor. La diferencia del crédito debe ser devuelta al contribuyente o acreditada para el pago de futuras deudas tributarias.

Para que la compensación sea considerada como un modo de extinguir obligaciones tributarias, se requiere que exista una disposición legal en ese sentido, así como existen legislaciones que expresamente la rechazan, como sucede en Honduras y Venezuela.

Entre los requisitos para la procedencia de la compensación, se señalan:

- a) Declaración administrativa: En general, se piensa que la compensación en materia tributaria no debe operar de pleno derecho, sino que es necesario un acto de la Administración en el cual se declare la compensación; y ella debe actuar de oficio o a petición de parte, ya sea en vía administrativa o jurisdiccional.

¹⁶ SALAS - TRIGO REPRESAS - LÓPEZ MESA, MARCELO J. “Código Civil Anotado”, *De-palma*, 1999, con cita del fallo CCom., 7/12/39, LL 16-1231, f. 8603.

En este punto, la materia de la compensación está vinculada con admisibilidad o inadmisibilidad de la rectificación de las declaraciones juradas de los contribuyentes, de la cual puede resultar el pago indebido o en exceso.

La compensación sólo surtirá efecto desde que ella fuese reconocida y declarada por la Administración.

- b) Naturaleza de la deuda y del crédito: Para que pueda operar la compensación se exige además que la deuda corresponda al cumplimiento de una obligación tributaria.

En cuanto al crédito en contra del sujeto activo, puede haberse originado en concepto de tributos, intereses o sanciones pecuniarias pagadas indebidamente o en exceso.

- c) Condiciones de la deuda y del crédito: También se exige, como requisito de la compensación, que tanto la deuda como el crédito sean “firmes”, “líquidos”, “exigibles” y “no prescriptos”¹⁷.

Conforme ha sido definida por el artículo 818 del Código Civil argentino, la compensación de las obligaciones tiene lugar cuando dos personas, por derecho propio, reúnen la calidad de acreedor y de deudor recíprocamente, cualesquiera que sean las causas de una y otra deuda.

En materia tributaria impositiva, el artículo 28 de la LPT, permite que el contribuyente o responsable haga uso de este medio para extinguir sus deuda con el Estado nacional, mediante la compensación de éstas con los saldos existentes en su favor, siempre que estos hayan sido previamente acreditados por la Administración Tributaria en favor del particular, o que éste haya consignado los referidos saldos en declaraciones juradas anteriores y éstas no hayan sido impugnadas.

A la inversa, el artículo 29 de la ley mencionada permite la compensación a favor del Estado, autorizando al órgano encargado de la recaudación a acreditarse de oficio los saldos acreedores de los contribuyentes, por el importe de deudas tributarias declaradas por éstos o determinadas por aquél y referentes a períodos no prescriptos, empezando por las más antiguas¹⁸.

¹⁷ *Op. cit. en 1, pág. 323 y sigtes.*

¹⁸ *Op. cit. en 2, pág. 188 y sigtes.*

Ahora bien, en materia de Seguridad Social se ha dicho que¹⁹ "... si bien la Ley N° 11.683 (texto ordenado en 1998 y modificatorias) contempla la figura de la compensación, autorizando la aplicación de dicho instituto en el caso de créditos y deudas tributarias por distintos impuestos (cf. art. 28), en materia de recursos de la seguridad social sólo fue remitido por el Decreto UN 507/93 -ratificado por la Ley N° 24.447- el actual artículo 27 de la citada ley, razón por la cual, fuera de lo normado para esos supuestos, no resultan comprensibles las deudas por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial que mantienen los contribuyentes, con créditos de otra índole que tuvieren a su favor.

"Con relación a ello, es opinión de este Organismo que en materia de compensación de deuda previsional corresponde remitirse al Código Civil, en cuyo artículo 823 se establece que las deudas y créditos entre particulares y el Estado no son compensables, entre otros casos, cuando proviniesen de contribuciones directas o indirectas.

"Esta es la razón por la cual la compensación sólo puede ser dispuesta de oficio. Por lo tanto, es el Estado -Fisco Nacional- el único que tiene la facultad de disponer de ella y de reglamentarla (Dictamen DAL N° 2/97).

Por lo expuesto, en atención a que el Decreto N° 507/93 -ratificado por la Ley N° 24.447- no ha remitido en materia de seguridad social a las disposiciones específicas de compensación de tributos (artículos 28 y 29 de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificatorias); la específica afectación de los recursos de la seguridad social; en el sentido y alcance de la Resolución General DGI N° 4339/97; el criterio sustentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el hecho de que la Administración Federal de Ingresos Públicos no haya dispuesto un mecanismo a tales efectos en los términos del 2do. Párrafo del artículo 27 de la ley procedimental tributaria en su actual ordenamiento; debe concluirse que los contribuyentes no se encuentran habilitados en la actualidad para cancelar sus deudas en concepto de recursos de la seguridad social mediante la afectación o imputación de créditos de otra naturaleza.

¹⁹ Actuación DI ACOT 393/07.

2.4 Incobrabilidad de la deuda

Como otra consecuencia más del principio de legalidad y de la “indisponibilidad” de la obligación tributaria, no se podría declarar “incobrable” una obligación tributaria y cesar de exigir su cumplimiento; por lo cual los cobros de obligaciones tributarias que no han podido ser ni serán cobradas se arrastran en las Administraciones Tributarias por años y años, constituyendo un lastre inmenso de miles de deudas inútiles y la mayoría de ellas por pequeñas cantidades seguramente de un monto menor al que demanda su cobranza.

Ante esta realidad financiera y administrativa, se ha pensado en la conveniencia de facultar por ley al Poder Ejecutivo o a los más altos niveles de la Administración Tributaria para que declaren “incobrables” deudas tributarias hasta un determinado monto, que se encuentren en cobranza o simplemente en mora durante un lapso señalado y también aquellas deudas cuya incobrabilidad resulte de las circunstancias que la ley indique. Entre estas circunstancias se mencionan que no se conozcan bienes del ejecutado, la insolvencia comprobada, obligaciones de fallecidos sin bienes, obligaciones de ausentes durante un período y que no se le conozcan bienes y otras semejantes.

Es evidente que jurídicamente, la “incobrabilidad” de la obligación tributaria es sólo una imposibilidad de obtener el pago forzado de ella, y no es un modo de extinción de la misma. Sin embargo de adoptarse este instituto habría que conferirle ese efecto extintivo al acto de declaración de incobrabilidad; sin perjuicio de que caso de ser habido el deudor o de encontrarse bienes de su dominio suficientes sobre los cuales hacer el cobro de la obligación, la misma autoridad que dictó la declaración de incobrabilidad deberá revalidar la obligación, siempre que se haga antes de cumplirse los plazos de prescripción.

La incobrabilidad se encuentra considerada en el Código Tributario de Chile, artículo 198, en el Código Fiscal de México, en su artículo 34, y en algunas disposiciones de la legislación del Perú²⁰.

2.5 Muerte del deudor

En materia de seguridad social, a diferencia de lo que sucede en el campo tributario impositivo, la muerte del infractor no extingue las sanciones pecuniarias aplicadas al contribuyente. Ello así toda vez que el artículo 54 de la LPT no se encuentra remitido en materia de seguridad social.

²⁰ *Op. cit. en 1, pág 341 y sigtes.*

En tal sentido la Administración Federal de Ingresos Públicos ha sostenido que²¹ “en oportunidad de analizar quien es el sujeto responsable de la deuda y multa determinadas a un contribuyente fallecido... con anterioridad al dictado del correspondiente acto administrativo... las infracciones previstas por la Ley N° 17.250 reguladas hoy por la Resolución General (AFIP) N° 1566, texto sustituido en 2004, no reviste naturaleza penal, resultando por ende inaplicable lo dispuesto sobre el particular en el artículo 59 del Código Penal como, por vía de analogía, el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Tributario”.

2.6 Planes de facilidades de pago. Su naturaleza

Una singular extinción de la relación jurídica tributaria sustancial se produce ante la sanción de leyes de regularización patrimonial que se dicten, también denominadas “planes de facilidades de pago”. Son deudas tributarias no pagadas a su debido tiempo, que quedan extinguidas cuando el deudor se somete al señalado régimen de regularización patrimonial.

Al producirse el acogimiento, los deudores declaran sus gravámenes omitidos y sobre tales montos se suele aplicar una alícuota reducida, de lo cual surge una deuda tributaria inferior a la que habría correspondido si se hubiera cumplido normalmente con la obligación²².

Ahora bien, la cuestión a dilucidar consiste en establecer si en estos supuestos se produce una novación de la deuda, entendida como la causal extintiva que se produce cuando una obligación se transforma en otra diferente, la cual sustituye a la primera, que se extingue (artículo 724 Código Civil argentino).

Sobre el particular, la Administración Tributaria argentina ha tenido oportunidad de pronunciarse a través del Dictamen N° 783/9523, emitido por el entonces Departamento Análisis de la Normativa Laboral y de la Seguridad Social, oportunidad en la que se concluyó que, en relación al privilegio fiscal de que gozan los créditos tributarios y previsionales, este criterio obedece a una razón de Orden Público; por lo tanto no se trata de una novación.

²¹ Notas N° 98/05 (DV LELT) y N° 185/05 (DI ASLT).

²² Op. cit. en 3, pág. 381.

²³ Boletín DGI N° 512. Agosto de 1996. Carpeta N° 18, pág. 81.

2.7 Recursos ante los tribunales

Por último cabe hacer presente que en materia recursiva judicial, los recursos de la Seguridad Social cuentan con su propio marco normativo.

De acuerdo a sus características, el recurso aquí examinado encuadra en lo que la más autorizada doctrina considera "recurso de apelación".

La procedencia de dicho recurso se encuentra sujeta a los siguientes requisitos:

- a) Presentación dentro del plazo establecido por la ley;
- b) Utilización de la forma escrita;
- c) Firma de abogado matriculado;
- d) Cumplimiento del requisito del "depósito previo" (solve et repete).

En torno a este último requisito, en opinión de la Administración Federal de Ingresos Públicos, se trata de un pago sujeto a condición.

Numerosa es la jurisprudencia que exime al contribuyente de su efectivo cumplimiento, pudiéndose reseñar los supuestos en causales de exención (desproporcionada magnitud del monto de depósito con relación a la concreta capacidad económica del recurrente; monto excepcional y falta comprobada e inculpable de medios para afrontar la erogación; y revelación de un propósito persecutorio o desviación de poder por parte de la Administración), y causales de sustitución (vg. seguro de caución).

Finalmente cabe puntualizar el carácter suspensivo del procedimiento recursivo en materia de seguridad social, tanto a en instancia administrativa como judicial, lo cual supone que la Administración Tributaria no se encuentra facultada a emitir título ejecutivo válido hasta tanto la deuda se encuentre firme.

3. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

En materia de obligaciones, la solidaridad es el instituto en virtud del cual un sujeto debe responder por una deuda ajena. Puede ser de origen legal o convencional. Se analizarán las normas legales que tratan este instituto, en materia de los RRSS.

3.1. Ley de procedimiento tributario

La LPT establece los supuestos específicos en que un sujeto es responsable por deuda ajena. En general se trata de quienes actúan en representación de terceros o de quienes han sido investidos de la obligación de recaudar por cuenta del Fisco. Responden con los bienes que administran o retienen de esos terceros.

A su vez, determina los casos de solidaridad, al disponer que determinados sujetos deben soportar con sus propios recursos los tributos dejados de pagar por terceros, estableciendo la causal respectiva.

El Decreto N° 2102/93 estableció cuáles normas de la LPT se aplican a la seguridad social en la materia, y son los artículos 6°, 7°.

El artículo 6° establece la responsabilidad del cumplimiento de deuda ajena y determina la obligación de pagar el tributo al Fisco, con los recursos que administran, perciben o que disponen, como responsables del cumplimiento de la deuda tributaria de sus representados, mandantes, acreedores, titulares de los bienes administrados o en liquidación, etc.

A su vez, el artículo 7° establece que estos sujetos tienen que cumplir por cuenta de los representados y titulares de los bienes que administran o liquidan, los deberes que esta ley y las leyes impositivas imponen a los contribuyentes en general para los fines de la determinación, verificación y fiscalización de los impuestos.

Son responsables en forma personal y solidaria con los deudores, todos los responsables por deuda ajena cuando por incumplimiento de sus deberes tributarios, no abonaran oportunamente el debido tributo, si los deudores no cumplen la intimación administrativa de pago para regularizar su situación fiscal dentro del plazo que se les fije.

3.2. Normas específicas

Ahora bien, sin perjuicio de la aplicación de las normas transcriptas a los RRSS, existe normativa previsional y laboral específica que también establece obligaciones solidarias respecto del pago de los aportes y contribuciones.

3.2.1. Ley 14.236

La Ley N° 14.236, establece la solidaridad del cesionario, respecto de las obligaciones contraídas por el cedente, en los casos de transferencias de fondos de comercio.

3.2.2. Ley de contrato de trabajo

La Ley de Contrato de Trabajo establece supuestos de solidaridad específicos, tanto en materia laboral como de seguridad social.

En materia de transferencia de establecimientos, contiene una normativa análoga al transcripto artículo 14 de la Ley 14.236, en sus artículos 225, 228 y 229.

Del mismo modo, la LCT también impone la obligación solidaria de los contratantes de empresas que proveen mano de obra (servicios eventuales) o de los adquirentes de establecimientos con personal incluido o adquirentes de nóminas de personal preexistentes y esa solidaridad incluye el cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social.

3.2.3. Ley 26063

Uno de los mayores flagelos que facilitan la evasión de los RRSS, es la contratación de trabajadores dependientes a través de cooperativas de trabajo que actúan en fraude a la ley. Nos referimos, obviamente, a los casos en los que el supuesto vínculo asociativo entre los cooperativistas y la sociedad no es tal y se trata de la contratación de mano de obra a través de un ropaje jurídico inapropiado.

Una de las medidas legales dictadas para combatir esta anomalía es la responsabilidad solidaria del contratante de mano de obra a través de cooperativas, establecida por la Ley N° 26063, que determina que las personas físicas o las empresas que contraten a cooperativas de trabajo serán solidariamente responsables de las obligaciones que, para con el Sistema Único de la Seguridad Social, se hayan devengado por parte de los asociados de dichas cooperativas durante los períodos comprendidos en la respectiva contratación, hasta el monto facturado por la cooperativa.

3.3. Determinación e intimación de la obligación solidaria

En materia de los RRSS la determinación de la obligación solidaria y la intimación de la deuda al deudor solidario, se realiza conforme al

mismo procedimiento que se utiliza respecto del deudor principal, esto es mediante la determinación de oficio a través del acta de inspección, en los términos de las Leyes Nos. 18.820 y 26063.

El obligado solidario tiene las mismas vías recursivas contra dicha determinación e intimación que el deudor principal, esto es la impugnación y la apelación judicial, previstas en el artículo 15 de la citada Ley N° 18820 y en el artículo 9° de la Ley N° 23.473 y sus modificaciones y en los incisos b), c) y d), del artículo 39 bis del Decreto-Ley N° 1285/5.

4. EXPERIENCIA ARGENTINA: “HERRAMIENTAS PARA DETERMINAR LA OBLIGACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL”

Tal como se adelantara en la introducción y aun cuando prima facie pareciera exceder el marco del tema al que responde esta presentación, se hará una somera descripción de las novedosas herramientas que ha adoptado recientemente la administración tributaria argentina, que son aplicadas como de previo a la etapa de la acción administrativa coactiva y su eventual extinción, con el fin de evitar que se burle la completitud de la obligación tributaria de la seguridad social.

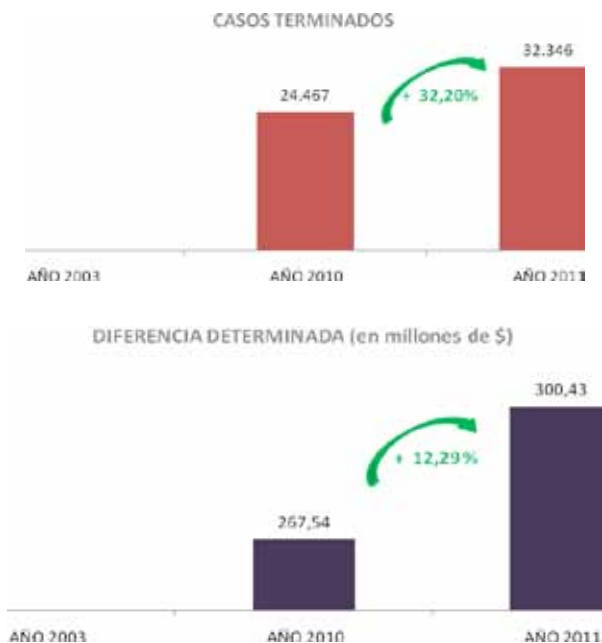
En efecto, como ya se anticipa, cuando los elementos constitutivos de la obligación tributaria se encuentran ocultos mediante una maniobra ardidosa del contribuyente, la materia imponible eventualmente exteriorizada resultará manifiestamente insuficiente y su eventual cancelación oportuna por parte del deudor, pondrá fin a la acción persecutoria del Fisco sin haberse satisfecho el objeto de la norma tributaria.

Las herramientas ideadas para conjurar este riesgo se componen de un refuerzo del cuerpo fiscalizador y la elaboración y utilización de determinados índices que permiten presumir, a partir de la comprobación de hechos ciertos, la materia imponible oculta.

A continuación se describen separadamente las mencionadas medidas.

4.1 Fiscalización

Desde el año 2009 se crea una fuerza fiscalizadora propia de Seguridad Social con el ingreso del personal de las ex-AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, hoy disueltas), que sumaron a su perfil la experiencia del personal de DGI y Aduana, en cuanto a la tarea de fiscalización.



4.2 IMT - Índice mínimo de trabajadores

- Desde el año 2009 se profundizó en el desarrollo de mecanismos que permitieran determinar relaciones laborales ilegales a pesar de que las mismas hayan finalizado antes que llegaran los controles del fisco. Se transformó el riesgo instantáneo (detección in situ) de mantener empleados ocultos, en un riesgo permanente (determinación presunta) en el tiempo (10 años).
- Es así que surgen los IMT lo cual permite generar percepción de riesgo permanente para aquellos empleadores que planifican en forma nociva el modo de contratar a sus trabajadores.
- La AFIP ha relevado 53 actividades económicas
 - 32 IMT determinados
 - 21 IMT bajo análisis
- Resultados obtenidos
 - 277 Fiscalizaciones generadas
 - 122 Controles Finalizados
 - 268 Empleados registrados luego de la tarea de fiscalización
 - 157 empleados ajustados de oficio
 - Rango de ilegalidad aplicando la herramienta: 59%
 - Más de 5 millones de pesos de ajuste

TEMA 2

MECANISMOS EFICACES DE RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS: MEDIDAS CAUTELARES, FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO Y REMATE DE BIENES

MECANISMOS EFICACES DE RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS: MEDIDAS CAUTELARES, FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO Y REMATE DE BIENES

José María Meseguer Rico

Director General

Agencia Estatal de Administración Tributaria
(España)

Contenido: 1. Presentación. 2. Experiencias y reflexiones en el modelo español. 2.1. Organigrama de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. 2.2. Estructura del área de recaudación. 3. Gestión recaudatoria española: 3.1 Medidas cautelares. 3.2. Formulas especiales para arbitrar el pago de las deudas: aplazamientos y fraccionamientos. 3.3. El depósito y la enajenación de bienes embargados.

1. PRESENTACIÓN

El ejercicio de la acción de cobro de las deudas tributarias en la actualidad, debido a la actual situación de crisis e incertidumbre, ha provocado la necesidad de una nueva gestión recaudatoria, en la que los objetivos y funciones otorgadas a los órganos gestores se encuentran en plena fase de renovación. Así, el fraude cada vez más complejo en fase recaudatoria obliga a la flexibilización de las estructuras y la mejora en los medios y técnicas de la lucha ante el fraude.

En este sentido, han surgido nuevas técnicas de lucha enfocadas entre otros en los siguientes aspectos:

- Segmentación de contribuyentes
- Análisis del Riesgo Recaudatorio
- Adopción de medidas cautelares
- Flexibilización y gestión profesionalizada de los acuerdos de pago
- Desarrollo de la cuentas corrientes tributarias y de los registros electrónicos
- Sistemas de automatización de gestión recaudatoria
- Mejoras en la enajenación de los bienes embargados

- Introducción de nuevas figuras de responsabilidad tributaria
- Mejoras en los intercambios de información interadministrativas.

Estos y otras mejoras introducidas en la gestión recaudatoria, están permitiendo que la Administración Tributaria esté desarrollando una gestión más eficaz y certera en su cometido de recuperación del crédito público.

Las principales ventajas de estas modificaciones las podemos resumir en las siguientes conclusiones:

- La segmentación de los contribuyentes y su automatización permite liberar recursos humanos que pueden destinarse al ejercicio de funciones más complejas.
- Por otro lado, la selección de contribuyentes calificando su riesgo desde fases tempranas del procedimiento, permite incrementar las posibilidades de asegurar el riesgo, así como multiplicar las opciones legales de cobro.
- En este sentido, la adopción de medidas cautelares se ha demostrado como un elemento muy útil con el que los resultados obtenidos son claramente satisfactorios, si bien deben tenerse en cuenta todas las cautelas legales, con el fin de evitar perjuicios innecesarios. (Proporcionalidad, equidad evitando perjuicios de imposible reparación).
- La adopción de nuevas figuras de responsabilidad (levantamiento del velo) ha permitido traer a la vía administrativa acciones de cobro que antes quedaban vedadas a esta vía, consiguiendo así agilizar y mejorar los procesos de cobro.
- Por otra parte se están adoptando medidas de mejora en el intercambio de información, interadministrativas e internacionales (asistencia Mutua en el ámbito UE, convenios OCDE, etc).

2. EXPERIENCIAS Y REFLEXIONES EN EL MODELO ESPAÑOL

- **El marco competencial recaudatorio del modelo español**

El marco competencial español se articula en base al siguiente régimen jurídico:

- a) La Constitución Española
- b) Ley General Tributaria
- c) Reglamentos de Desarrollo
- d) Tratados y Convenios Internacionales

En base a las anteriores disposiciones corresponde a la Administración tributaria española la recaudación de las deudas de naturaleza pública teniendo en cuenta que:

- 1º.- Es una **función administrativa**, eminentemente procedimental, que se desarrolla con arreglo a una normativa legal específica.
- 2º.- Su ejercicio deriva directamente de la potestad de **autotutela** de la Administración pública.
- 3º.- Los actos administrativos que se dicten en el ejercicio de la función recaudatoria gozan de **presunción de legalidad y son inmediatamente ejecutivos**.
- 4º.- Nos encontramos ante un procedimiento de **aplicación de los tributos**.
- 5º.- **No pueden ser objeto** de esta función recaudatoria los **ingresos de naturaleza privada**, aunque sean percibidos por entes públicos, debiendo recabarse en este caso auxilio judicial.
- 6º.- El cobro de las deudas que resulten pendientes de pago, una vez finalizado el periodo de ingreso voluntario para las mismas, se realizará en periodo ejecutivo a través del correspondiente procedimiento de apremio.

Las disposiciones legales de directa aplicación a esta materia en España son las siguientes:

- 1º.- Si los ingresos públicos pertenecen al **Estado o a sus Organismos Autónomos**:
 - a) Las Leyes específicas que regulen cada tributo y demás recursos públicos objeto de la función recaudatoria.
 - b) La Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003 de 26 de Noviembre) para la recaudación de ingresos públicos de naturaleza no tributaria.
 - c) La Ley General Tributaria (Ley 58/ 2003 de 17 de diciembre): para la recaudación de ingresos públicos de naturaleza tributaria.
 - d) Los Tratados, Acuerdos, Convenios y demás normas internacionales o emanadas de entidades internacionales o supranacionales aplicables a la recaudación de derechos públicos.
 - e) El Reglamento General de Recaudación en tanto no se oponga a lo previsto en las Leyes; conviene destacar que la regulación contenida en esta norma contempla no solo los aspectos tributarios propios de su carácter reglamentario, sino también aquellos que se refieren a la recaudación de ingresos públicos

no tributarios cuya competencia radica en los mismos órganos administrativos.

f) Normas de rango inferior en desarrollo de las anteriores

2º.- Respecto a los tributos y otros recursos de derecho público correspondientes a las **Comunidades Autónomas**, es necesario distinguir:

- a) Los tributos y otros recursos de derecho público **propios** de las Comunidades Autónomas, para los que en primer lugar será de aplicación el derecho propio de la Comunidad teniendo carácter supletorio la aplicación del Reglamento General de Recaudación.
- b) Los tributos **cedidos** se registrarán por lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación.

En este sentido, la Ley 22/2009, de 19 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las **Comunidades Autónomas de régimen Común** y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en su artículo 57 dispone que la gestión recaudatoria que corresponda a tributos cedidos se ajustará a lo dispuesto en la normativa del Estado.

- c) En las Comunidades Autónomas del **País Vasco y Navarra**, el R.G.R solo será aplicable con carácter supletorio a falta de regulación específica autonómica o foral.

3º.- Respecto de los ingresos públicos de las **Entidades Locales**, el R.G.R. resulta directamente aplicable de acuerdo con lo dispuesto en la Ley reguladora de Haciendas Locales.

Las normas vigentes en esta materia, en concreto el Reglamento General de recaudación, establecen claramente a qué órgano compete la recaudación de las deudas de derecho público tanto en periodo voluntario de pago como en periodo ejecutivo:

Así, la **gestión recaudatoria del Estado y de sus organismos autónomos** se llevará a cabo:

- a) cuando se trate de los recursos del sistema tributario estatal y aduanero, tanto en periodo voluntario como ejecutivo, por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
- b) cuando se trate de los **demás recursos de naturaleza pública**:
 - 1º) en período voluntario, por las Delegaciones de Economía y Hacienda, salvo que la gestión de dichos recursos esté atribuida

a otros órganos de la Administración General del Estado o a sus organismos autónomos. (las Delegaciones de Economía y Hacienda constituyen los órganos encargados de gestionar en periodo voluntario todos los ingresos de derecho público distintos de los tributarios; Ejemplo: Sanciones Gubernativas, contra la salud pública, extranjería, etc).

2º) en período ejecutivo, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria previa remisión, en su caso, de las correspondientes relaciones certificadas de deudas impagadas en periodo voluntario.

Los recursos de naturaleza pública cuya gestión esté atribuida a una entidad de derecho público distinta de las señaladas en el apartado anterior serán recaudadas en periodo voluntario por los servicios de dicha entidad. La recaudación en periodo ejecutivo corresponderá a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria cuando así lo establezca una ley o cuando se hubiese establecido en el correspondiente convenio.

La recaudación de los recursos públicos de **otras Administraciones Públicas nacionales, extranjeras o entidades internacionales o supranacionales** corresponderá a la AEAT si así se determina en la Ley o Convenio correspondiente.

Mención especial merece la gestión recaudatoria de los **recursos propios de la Unión Europea** que deba realizar el Estado español, y que en periodo voluntario deberá llevarse a cabo por los órganos de la Administración General del Estado, organismos autónomos o entidades de derecho público estatales que tengan atribuida la competencia y solo en su defecto, por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria; esta última deberá realizarla en todo caso en periodo ejecutivo.

Son órganos de recaudación del Estado:

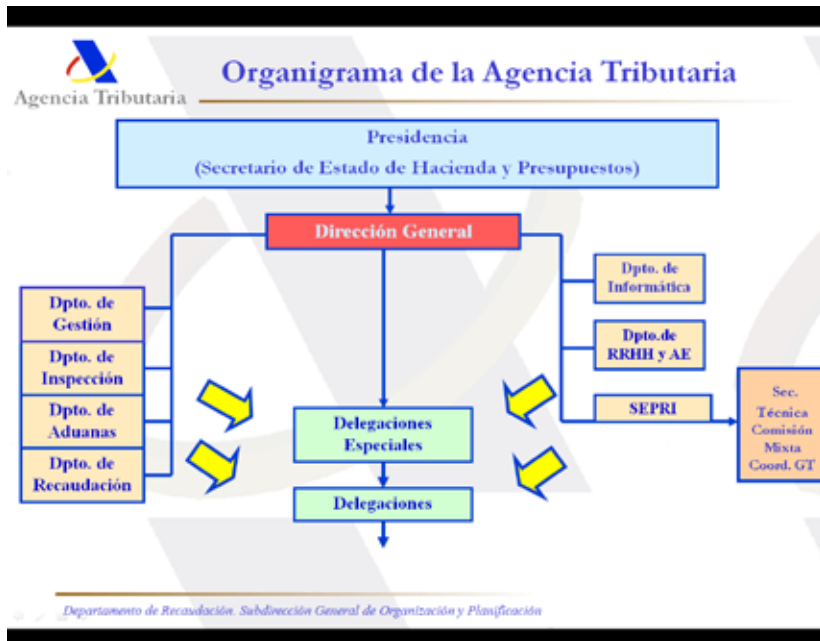
- a) Las unidades administrativas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, centrales o periféricas, a las que atribuyan competencias en materia de recaudación las normas orgánicas de dicho ente.

El Ministro de Economía y Hacienda atribuirá las competencias a dichos órganos o habilitará al Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para dictar resoluciones normativas por las que se realice la concreta atribución de competencias.

- b) Las unidades administrativas de los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos del Estado que gestionen la recaudación en período voluntario de recursos de Derecho Público.
- c) Las unidades administrativas de los entes públicos que gestionen la recaudación en período voluntario de recursos de Derecho Público.
- d) La Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

Así para ejercer las funciones encomendadas, la AEAT se estructura conforme al siguiente esquema:

2.1. Organigrama de la agencia estatal de la administración tributaria



2.2. Estructura del área de recaudación



Según lo expuesto, la A.E.A.T tiene encomendada la recaudación en voluntaria de todas las liquidaciones y autoliquidaciones de naturaleza tributaria, pero además en periodo ejecutivo tiene atribuida por Ley la competencia para la recaudación del resto de ingresos públicos no tributarios y por convenio suscrito expresamente, de aquellos otros que se especifiquen.

Este modelo competencial ha supuesto que en los últimos años el volumen de deuda a gestionar por los órganos de recaudación se haya visto incrementado de manera muy importante, entre otras por las siguientes razones:

- El aumento de las actuaciones llevadas a cabo por los distintos órganos liquidadores de la AEAT en la lucha contra el fraude fiscal, ha supuesto un incremento de la deuda liquidada que debe ser satisfecha.
- Además se ha detectado que el aumento de la presión investigadora está suponiendo un desplazamiento del fraude a la fase recaudatoria: la deuda liquidada no se ingresa encontrándonos fórmulas de insolvencias ficticias cada vez más elaboradas.
- Por otro lado, los efectos de la crisis económica han ocasionado un incremento directo de la morosidad en el pago de las deudas pendientes:

- El incumplimiento del ingreso en el periodo voluntario ha sido sensiblemente superior.
- Se han incrementado enormemente las crisis empresariales: concursos de acreedores
- En el último año se ha producido un incremento notable de las declaraciones de impuestos presentadas con solicitud de aplazamiento en el actual contexto económico. De hecho, la figura del aplazamiento o fraccionamiento del pago de las deudas tributarias es una ayuda importante para las empresas con dificultades de tesorería.

Todo lo anterior pone de manifiesto que, a pesar de que los órganos de recaudación ordenan la ejecución del patrimonio de los obligados al pago durante el desarrollo del procedimiento de apremio, es preciso incorporar otros mecanismos legales que completen las posibilidades de cobrar las deudas pendientes. Para ello, las medidas cautelares se han revelado como uno de los instrumentos más eficaces en la lucha contra los vaciamientos patrimoniales.

Por último, en España los remates de bienes constituyen una forma efectiva de conseguir la recuperación de la deuda pendiente mediante la enajenación forzosa de las propiedades del deudor fundamentalmente mediante el procedimiento de subasta pública.

3. GESTIÓN RECAUDATORIA ESPAÑOLA:

3.1. Medidas cautelares.

La potestad para la adopción de medidas cautelares en un procedimiento administrativo está reconocida en la legislación española con carácter general tanto en la Constitución Española, como en las leyes administrativas:

“iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo., el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma con rango de ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en

el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.” LRJPAC ART. 72 (redacción dada por ley 4/99)

En aras a garantizar el cobro de la deuda tributaria el ordenamiento especial otorga a los órganos de la Administración la posibilidad de realizar de oficio actuaciones que impidan el vaciamiento patrimonial de un obligado al pago, o incluso de una persona física o jurídica que todavía no lo sea.

Son dos los presupuestos o circunstancias previas justificativas de la adopción de una medida cautelar:

Apariencia de buen derecho (“fumus bonis iuris”)

Se identifica esencialmente con la existencia de un título válido como acreedor que, trasladado al ámbito administrativo, se configura como la existencia de una liquidación administrativa o la mera iniciación de un procedimiento tendente a liquidar la deuda o a imputar una obligación tributaria, o bien la presentación de una autoliquidación por parte del propio sujeto pasivo, como reconocimiento de deuda por parte del mismo.

Para fundamentar adecuadamente la concurrencia de este procedimiento, en el acuerdo de adopción de la medida cautelar deberá hacerse una referencia a los hechos más determinantes y fundamentos jurídicos justificativos del procedimiento principal en el seno del cual va a adoptarse la medida cautelar.

Del presupuesto jurídico se extraen dos características esenciales.

- Instrumentalidad: Las medidas cautelares son un instrumento para asegurar la efectividad del procedimiento principal. Por ello, los avatares que afecten a dicho procedimiento tendrán repercusión en las medidas cautelares adoptadas que, según el caso tendrán que modificarse o alzarse.
- Provisionalidad: Las medidas tienen un plazo de vigencia limitado

“Periculum in mora”

Se consideran como circunstancias que pudieran ser indicativas del riesgo de morosidad, entre otras, los impagos ordinarios, la ausencia del domicilio social, la rebeldía (incomparecencia a los procedimientos), la falta de actividad económica....

Cuando existan una pluralidad de bienes y derechos sobre los que puedan recaer las medidas cautelares, éstas deberán adoptarse sobre aquellos bienes y derechos cuya limitación o traba cause menor daño al obligado, sin que puedan causarse perjuicios de imposible o difícil reparación y en todo caso en la cuantía estrictamente necesaria para asegurar el cobro de la deuda.

Podrán ser objeto de medidas cautelares:

- Los sujetos pasivos y obligados a realizar ingresos a cuenta
- Los Responsables
- Los Sucesores de la deuda

La duración de las medidas cautelares será con carácter general de 6 meses “desde su adopción. Este plazo debe considerarse de caducidad, de forma que transcurrido el mismo, cesarán automáticamente los efectos de las medidas, y sin perjuicio de su ampliación por otros seis meses más mediante acuerdo motivado; ahora bien, los efectos podrán mantenerse si se convierten en embargos en el procedimiento de apremio o en medidas cautelares judiciales. En todo caso, deberán ser levantadas si el obligado tributario presenta aval solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o certificado de seguro de caución que garantice el cobro de la cuantía de la medida cautelar.

Las medidas cautelares a adoptar, lo serán siempre con carácter provisional, motivadas en el sentido que de no realizarse, el cobro de la deuda podría verse gravemente frustrado o dificultado y proporcionadas al daño que se pretenda evitar. La adopción deberá ser notificada junto con su motivación al interesado. La Ley prohíbe que mediante las mismas puedan causarse perjuicios de imposible o difícil reparación.

Tipos de medidas que se contemplan:

- La retención del pago de devoluciones tributarias o de otros pagos que deba realizar la Administración tributaria, incluso sobre personas contra las que se haya presentado denuncia o querrela por delito contra la Hacienda Pública o se dirija un proceso judicial por dicho delito y en la cuantía que se estime necesaria para cubrir la responsabilidad civil que pudiera acordarse.
- El embargo preventivo de bienes y derechos del que en su caso, se practicará anotación preventiva
- La prohibición de gravar o disponer de bienes o derechos.
- La retención de un porcentaje de los pagos que las empresas

que contraten o subcontraten la ejecución de obras o prestación de servicios correspondientes a su actividad principal realicen a los contratistas o subcontratistas, en garantía de las obligaciones tributarias relativas a tributos que deban repercutirse o cantidades que deban retenerse a trabajadores, profesionales u otros empresarios, en la parte que corresponda a las obras o servicios objeto de la contratación o subcontratación.

- El embargo preventivo de dinero y mercancías en cuantía suficiente para asegurar el pago de la deuda tributaria que proceda exigir por actividades lucrativas ejercidas sin establecimiento y que no hubieran sido declaradas. Asimismo podrá acordarse el embargo preventivo de los ingresos de los espectáculos públicos que no hayan sido previamente declarados a la Administración Tributaria.
- Cualquier otra legalmente prevista.

La prohibición de enajenar, gravar o disponer de bienes y derechos supone claramente una limitación a las facultades dominicales, sin desposeer al propietario de sus bienes.

En cuanto a la retención de un porcentaje de los pagos que las empresas que contraten o subcontraten la ejecución de obras o la prestación de servicios, realicen a los contratistas o subcontratistas, es una medida coherente con el supuesto de responsabilidad legal que establece la ley general tributaria y que debe ser siempre adoptada por la Administración Tributaria, pero sin perjuicio de que entre la empresa y el contratista o subcontratista, en virtud del principio de libertad de pacto, se llegue a algún acuerdo de retención de pagos por la empresa contratante en garantía de una eventual derivación de responsabilidad.

Mención especial debe tener la adopción de medidas cautelares sobre CRÉDITOS DE CLIENTES teniendo en cuenta que son sin duda las más controvertidas en la medida que, resulta imprescindible valorar el daño sobre el nivel de solvencia a corto plazo que tales medidas pudieran causar. De acuerdo con lo descrito el embargo de créditos de clientes será una medida subsidiaria sobre la traba provisional de otro tipo de activos. En todo caso el embargo cautelar de créditos exigirá un estudio del margen de liquidez que le resta al deudor, de forma tal que se evite el seguimiento financiero provocado por una medida provisional.

En el supuesto de que la deuda tributaria no se encuentre todavía liquidada, también pueden adoptarse medidas cautelares siempre que se haya comunicado al interesado la propuesta de liquidación en un procedimiento de comprobación o investigación, o, en el supuesto

de cantidades retenidas o repercutidas, la medida cautelar podrá adoptarse en cualquier momento del procedimiento de investigación o comprobación.

En los supuestos de derivación de responsabilidad, antes de proceder a la propia declaración podrán adoptarse las medidas cautelares. Es muy importante la trascendencia de esta facultad en el marco recaudatorio, por cuanto se permite que los órganos de recaudación realicen actuaciones cautelares sobre personas físicas o jurídicas incluso antes de que tengan la condición de deudores, por derivación de la responsabilidad de otros y sin que exista restricción alguna en cuanto a los orígenes de las deudas.

Respecto a la competencia, corresponde a los titulares de las Delegaciones Especiales la competencia para la adopción de las medidas cautelares, así como para acordar la ampliación de su plazo de duración.

No obstante, estas actuaciones deben realizarse de forma ordenada y prudente con el fin de evitar que, en la posterior revisión de las actuaciones de recaudación en vía jurisdiccional, puedan verse rectificadas dejando ineficaces las medidas adoptadas.

3.2. Formulas especiales para arbitrar el pago de las deudas: aplazamientos y fraccionamientos.

El aplazamiento y el fraccionamiento de pago constituyen un diferimiento del momento del pago, y presentan los siguientes elementos diferenciadores:

En el **aplazamiento** se produce una ampliación del plazo de pago, quedando el deudor obligado a ingresar la totalidad de la deuda aplazada en un único momento posterior.

En el **fraccionamiento** se produce la división del ingreso de la deuda en varios vencimientos o fracciones que deberán pagarse en diferentes momentos temporales.

El fraccionamiento se configura como una modalidad del aplazamiento.

Los aplazamientos y los fraccionamientos suponen la concesión de mayores plazos para el ingreso, sin exonerar al contribuyente de éste. Precisamente, por la extensión del plazo de pago que generan los aplazamientos o fraccionamientos, es necesario asegurar la efectividad del crédito aplazado o fraccionado y que el obligado al

pago satisfaga los correspondientes intereses compensatorios por la demora en el pago.

Según la normativa reguladora, las deudas tributarias podrán aplazarse o fraccionarse previa solicitud del obligado tributario. En primer lugar, se desprende claramente que el legislador excluye la posibilidad de que el procedimiento de aplazamiento pueda iniciarse de oficio por la Administración siendo imprescindible la presentación de una solicitud por el obligado tributario o su representante. Por otro lado, se exige que la solicitud sea efectuada por el obligado tributario.

Pueden aplazarse o fraccionarse todas las cantidades adeudadas a la Hacienda pública, en virtud de una relación jurídica de derecho público, tanto de naturaleza tributaria como no tributaria.

En el caso de las deudas de derecho público no tributarias será necesario tener en cuenta las normas previstas en las normas específicas que también prevén esta posibilidad, de forma que podrán aplazarse o fraccionarse, devengando el correspondiente interés de demora, las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal, en virtud de una relación jurídica de derecho público, en los casos, por los medios y a través del procedimiento establecido reglamentariamente.

Dichas cantidades deberán garantizarse excepto en los casos siguientes:

- a) Los de baja cuantía cuando sean inferiores a las cifras que fije el Ministro de Hacienda.
- b) Cuando el deudor carezca de bienes suficientes para garantizar la deuda y la ejecución de su patrimonio afectara sustancialmente al mantenimiento de la capacidad productiva y del nivel de empleo de la actividad económica respectiva, salvo que ello produjera grave quebranto para los intereses de la Hacienda Pública estatal.

El aplazamiento y fraccionamiento de las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal por las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales se regirá por su legislación específica, la cual tendrá en cuenta la necesaria reciprocidad entre administraciones”.

No pueden aplazarse:

- a) Las deudas tributarias cuya exacción se realice por medio de efectos timbrados.

- b) Las deudas correspondientes a obligaciones tributarias que deban cumplir el retenedor o el obligado a realizar ingresos a cuenta. No obstante estas deudas podrán aplazarse en determinados supuestos

Las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento podrán presentarse en periodo voluntario o ejecutivo si se trata de liquidaciones practicadas previamente por la Administración, o en el momento de presentar la autoliquidación del impuesto de que se trate, cuando la regulación del tributo correspondiente así lo prevea. En este último caso, la Administración tributaria no conocerá el importe adeudado en tanto el propio contribuyente no declare la deuda que resulte a ingresar, y será en el momento de la presentación de la autoliquidación cuando solicite el aplazamiento o el fraccionamiento de la cantidad adeudada.

Cuando la solicitud de aplazamiento se presente sobre declaraciones liquidaciones o autoliquidaciones extemporáneas, el plazo de ingreso en voluntaria termina el mismo día de su presentación, por lo que sólo se entenderá efectuada en periodo voluntario la solicitud de aplazamiento o fraccionamiento que se presente ese mismo día.

Respecto al contenido de la solicitud, ésta deberá contener necesariamente los siguientes datos:

- Nombre y apellidos, razón social o denominación, número de identificación fiscal y domicilio fiscal del solicitante y, en su caso, de la persona que lo represente. Así mismo, se identificará el medio preferente y el lugar señalado a efectos de notificación.
- Identificación de la deuda cuyo aplazamiento se solicita, indicando al menos su importe, concepto y fecha de finalización del plazo de ingreso voluntario.
- Causas que motivan la solicitud de aplazamiento.
- Plazos y demás condiciones del aplazamiento que se solicita.
- Garantía que se ofrece
- Orden de domiciliación bancaria, indicando el número de código cuenta cliente y los datos identificativos de la entidad de crédito que deba efectuar el cargo en cuenta, cuando la Administración competente para resolver haya establecido esta forma de pago como obligatoria en estos supuestos.
- Lugar, fecha y firma del solicitante.

A la solicitud de aplazamiento se deberá acompañar además:

- Compromiso de aval solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o de certificado de seguro de caución.

- En su caso, los documentos que acrediten la representación y el lugar señalado a efectos de notificación.
- Los demás documentos o justificantes que estime oportunos. En particular, deberá justificarse la existencia de dificultades económico-financieras que le impidan de forma transitoria efectuar el pago en el plazo establecido.
- Si la deuda tributaria cuyo aplazamiento o fraccionamiento se solicita ha sido determinada mediante autoliquidación, el modelo oficial de esta, debidamente cumplimentado, salvo que el interesado no esté obligado a presentarlo por obrar ya en poder de la Administración; en tal caso, señalará el día y procedimiento en que lo presentó.

En caso, de faltar alguno de estos documentos se le dará al contribuyente 10 días para subsanar; si no contestase se archivaría el aplazamiento; si la contestación no fuera suficiente se denegará la solicitud de aplazamiento.

En cuanto a las garantías para la concesión de aplazamientos o fraccionamientos de la deuda tributaria, preferentemente debe consistir en la constitución a favor de la Administración tributaria de aval de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o certificado de seguro de caución.

La facilidad de su ejecución, en caso de incumplimiento del aplazamiento o fraccionamiento, dada su liquidez casi inmediata, motiva que el legislador español incentive además su formalización, de modo que cuando la totalidad de la deuda aplazada o fraccionada se garantice con aval solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o mediante certificado de seguro de caución, el interés de demora exigible será el interés legal que corresponda hasta la fecha de su ingreso. Esto supone aplicar un interés más favorable a los aplazamientos garantizados de este modo respecto del resto.

Tipos de garantía:

- Aval
- Seguro Crédito o Caución
- Hipoteca Mobiliaria o Inmobiliaria
- Excepcionalmente: Medida Cautelar

En la actualidad, no es necesario constituir garantías para aplazamientos de cuantía igual o inferior a 18.000€, cuya resolución se adopta mediante procedimientos automatizados que garantizan homogeneidad en los criterios de resolución y rapidez en la adopción

de la decisión que corresponda. Estos aplazamientos deberán en todo caso domiciliarse para su pago en una cuenta corriente abierta en entidad de crédito.

La evolución histórica demuestra que esta herramienta es muy utilizada por los contribuyentes españoles con cifras que superan el millón de solicitudes anuales, convirtiéndose en una herramienta de gestión y control muy importante en la actualidad.

La gestión de los aplazamientos se realiza a través de unidades especializadas integradas por funcionarios del Cuerpo Técnico de Hacienda, que previo informe motivado realizan el estudio, económico-financiero de los solicitantes y determinan la procedencia o no del aplazamiento así como los plazos a otorgar.

En caso de incumplimiento de aplazamientos, las formas de actuar son las siguientes:

- 1) Si existiese garantía se procederá a la ejecución de la misma, en primer lugar salvo que fuera desproporcionada, en cuyo caso el órgano de recaudación puede optar por ejecutar o cambiar la garantía constituida.
- 2) Si el aplazamiento o fraccionamiento se hubiera concedido sin garantías, se continuará con el procedimiento de apremio.

3.3 El depósito y la enajenación de bienes embargados

En determinados casos puede resultar necesario designar el lugar donde deben depositarse los bienes embargados y la persona que hasta la enajenación debería hacerse cargo de ellos. El Reglamento General de Recaudación se ocupa de regular este tema de forma detallada:

- Si el lugar donde se encuentran los bienes que resulten trabados ofrece a los órganos de recaudación garantías de seguridad y solvencia, podrán seguir depositados donde se encuentren, a disposición de la Administración Tributaria.
- En otro caso deberá determinarse un lugar para el depósito de los mismos de entre los siguientes:
 - En locales de la propia Administración, cuando existan y reúnan las condiciones adecuadas para su permanencia.
 - En locales de otros entes públicos dedicados al depósito o que reúnan condiciones para ello.

- En locales de empresas dedicadas habitualmente al depósito.
- En defecto de los anteriores, en locales de personas o entidades que siendo distintas del deudor ofrezcan garantías de seguridad y solvencia.

Sólo con carácter excepcional podrán depositarse los bienes en locales propiedad del deudor; este supuesto contempla los bienes de difícil transporte o movilidad para los que sería recomendable adoptar medidas que garanticen su seguridad e integridad y en los que el propio deudor quedaría sujeto a los deberes y responsabilidades previstos para el depositario.

Siempre que los bienes vayan a ser depositados en locales ajenos a la Administración deberá nombrarse un depositario al que se obligue a custodiar y conservar los bienes embargados así como a devolverlos cuando se le requiera para ello; en el ejercicio de estas funciones deberá actuar con la diligencia debida.

Si entre las funciones a desempeñar deben realizarse actos que excedan de la mera custodia y conservación, deberá recabarse autorización del Jefe de la Dependencia Regional de Recaudación.

Los derechos que asisten al depositario pueden concretarse en la posibilidad de que perciba una retribución (siempre que no se trate del deudor), y a ser reembolsado de los gastos en que hubiere incurrido con ocasión del depósito.

Deberá rendir cuentas y cumplir las medidas que sean acordadas en orden a la mejor administración y conservación y podrá serle derivada la responsabilidad en los términos de lo establecido en el artículo 42.2 de la LGT cuando colaboren o consientan el levantamiento de los bienes embargados y hasta el valor de los bienes levantados.

Teniendo en cuenta que lo deseable es que el depósito de los bienes embargados se prolongue en el tiempo lo menos posible, es necesario abordar la forma de enajenar o vender esos bienes para destinar su remate a la cancelación de las deudas pendientes.

Así, para poder concurrir a una subasta, que en España es el modo habitual de proceder en estos casos, es necesario que se constituyan depósitos monetarios que acrediten la solvencia de los concurrentes y su capacidad para adquirir el bien de que se trate.

Cuando el licitador desee constituir el depósito mediante cheque conformado, deberá personarse en el acto de celebración y hacer entrega del mismo a la Mesa de subasta.

Tratándose de concursos y adjudicaciones Directas, utilizadas por los órganos de recaudación en muy pocas ocasiones, el cheque se incluirá en el sobre junto con la oferta presentada. Actualmente, existe la posibilidad de constituir el depósito por vía telemática a través de la página web de la Agencia Tributaria (<http://www.agenciatributaria.es>).

Previamente a la enajenación, los órganos de recaudación, los servicios técnicos de la AEAT, o incluso servicios externos especializados, procederán a valorar los bienes embargados con referencia a precios de mercado. Esta valoración será notificada al deudor, quien si no estuviese de acuerdo con ella, podrá presentar valoración contradictoria en el plazo de 15 días. Si la diferencia entre una y otra no excede del 20% de la menor, se estimará como valor de los bienes la más alta; si la diferencia supera el 20%, deberá convocarse al deudor para dirimir las diferencias y llegar a un acuerdo; en caso de imposibilidad de acuerdo, el órgano de recaudación solicitará la valoración de un tercer perito que deberá necesariamente estar comprendida entre las dos valoraciones y será la definitivamente aplicable.

No podrá procederse a la enajenación de los bienes embargados hasta que el acto de liquidación de la deuda tributaria sea firme, salvo que se trate de bienes perecederos, fuerza mayor, bienes en los que exista riesgo de pérdida inminente de valor o que el propio obligado tributario solicite de forma expresa su enajenación; aún en este momento del procedimiento cabe el pago de la deuda, que si así se hiciera, obligaría a la Administración a levantar los embargos practicados.

En relación con los títulos de propiedad, si al ser notificado el embargo no se hubiesen facilitado los títulos de propiedad de los bienes inmuebles, créditos hipotecarios, derechos reales embargados o cualquier otro tipo de bien o derecho embargado, el órgano de recaudación competente, al tiempo de fijar el tipo para la subasta, les requerirá para que los aporten en el plazo de 3 días contados a partir del día siguiente a la notificación del requerimiento, si residen en la propia localidad, y en el de 15 si residen fuera.

Cuando no existan títulos de dominio inscritos ni los obligados al pago los presentasen, los rematantes de los bienes deberán, si les interesa, sustituirlos por los medios establecidos en el Título VI de la Ley Hipotecaria para llevar a cabo la concordancia entre el registro y la realidad jurídica, incumbiéndoles instar el procedimiento que corresponda, sin que el

Estado contraiga otra obligación a este respecto que la de otorgar, si el obligado al pago no lo hace, el documento público de venta”.

Las modalidades de enajenación de los bienes embargados que recoge el ordenamiento español son tres:

- **El concurso.**

Los supuestos para celebrar la enajenación a través de concurso se refieren a razones de interés público que deberán justificarse adecuadamente, y a aquellos casos en que la venta de los bienes, por sus cualidades o magnitud, pudiera producir perturbaciones nocivas en el mercado.

- **La subasta.**

La subasta, es el procedimiento ordinario de enajenación, deberá evitar en lo posible la venta de los bienes de valor notoriamente superior a las deudas; una vez acordada, se dictará providencia acordando día, hora y lugar donde habrá de celebrarse así como el tipo de subasta para licitar; esta providencia será notificada al deudor, al depositario, a los acreedores hipotecarios y pignoratícios y al cónyuge del deudor, y deberá anunciarse en las oficinas del órgano de recaudación al que esté adscrito el obligado al pago. Cuando el obligado al pago esté adscrito a un órgano de ámbito nacional, la subasta se anunciará en la sede de este último y en la oficina del domicilio fiscal del obligado.

El anuncio de subasta deberá contener:

- Día, hora y lugar en que ha de celebrarse.
- Descripción de los bienes o lotes, tipo de subasta para cada uno y tramos para la licitación, local o locales donde estén depositados los bienes o los títulos disponibles y días y horas en que podrán ser examinados, hasta el día anterior al de la subasta.
- La posibilidad de participar en la subasta por vía telemática si así se hubiese acordado.

Cuando se trate de bienes inscribibles en registros públicos, se prevendrá en dichos anuncios que los licitadores habrán de conformarse con los títulos de propiedad que se hayan aportado al expediente, no teniendo derecho a exigir otros y que, de no estar inscritos los bienes en el Registro, la escritura de adjudicación es título mediante el cual puede efectuarse la inmatriculación

- Obligación de constituir ante la Mesa de subasta el preceptivo depósito de garantía, que será al menos del 20 por 100 del tipo de aquélla, con la advertencia de que dicho depósito se

ingresará en firme en el Tesoro si los adjudicatarios no satisfacen el precio del remate, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurrirán por los mayores perjuicios que sobre el importe del depósito origine la ineffectividad de la adjudicación.

- Expresión de las cargas, gravámenes y situaciones jurídicas y de sus titulares que, en su caso, afecten a los bienes y hayan de quedar subsistentes
- Obligación del rematante de entregar en el acto de la adjudicación, o dentro de los quince días siguientes, la diferencia entre el depósito constituido y el precio de adjudicación.
- Admisión de ofertas en sobre cerrado o pujas automáticas por vía telemática.
- Posibilidad de realizar una segunda licitación cuando la Mesa, al finalizar la primera, lo juzgue pertinente, así como posibilidad de adjudicación directa cuando los bienes que no hayan sido adjudicados en la subasta.

Cuando la subasta se realice a través de Empresas o profesionales especializados, se hará constar dicha circunstancia y las especialidades de la misma.

Entre la publicación de este anuncio y la celebración de la subasta deberán mediar al menos quince días.

Llegada la fecha de su celebración deberá constituirse la Mesa por el presidente, un secretario y uno o más vocales designados entre funcionarios dando comienzo el acto con la lectura de las relaciones de bienes o lotes y de las demás condiciones que hayan de regir la subasta; a continuación la presidencia convocará a aquellos que quieran tomar parte como licitadores para que se identifiquen y constituyan los depósitos que resultan preceptivos.

Deberá también procederse a la apertura de los sobres que contienen posturas efectuadas por escrito, a efectos de comprobar si reúnen los requisitos para licitar.

Si finalizada la primera licitación quedasen bienes sin adjudicar, la mesa deberá decidir la conveniencia de celebrar una segunda licitación, en la que servirá de tipo el 75% del que sirvió para la primera o pasar directamente al procedimiento de adjudicación directa.

En la actualidad existe la posibilidad de que las licitaciones se realicen en tiempo real a través de Internet, con lo que se pretende dotar a este procedimiento de mayor agilidad y publicidad. No obstante en la

situación actual del mercado inmobiliario, se hace enormemente difícil promover la concurrencia y finalizar las subastas de forma exitosa.

Por último, si los bienes resultan adjudicados y una vez satisfecho el pago del remate, deberá expedirse mandamiento de cancelación de cargas no preferentes al derecho de la Hacienda Pública a instancia del que haya resultado adjudicatario; en dicho mandamiento se hará constar lo que corresponda en cuanto a si se canceló o no el crédito perseguido, y en caso de haber sobrante su consignación a favor de los acreedores posteriores como titulares del crédito o el gravamen que se pretende cancelar, o en caso de no existir, a favor del obligado al pago. Las cargas preferentes al derecho del Estado quedarán subsistentes sin que pueda aplicarse a su extinción el precio del remate.

- **Adjudicación Directa**

Esta posibilidad de enajenación de bienes se contempla como fase final de la propia subasta o concurso que hubiesen resultado desiertas total o parcialmente, o bien cuando se trate de productos perecederos, razones de urgencia o que no resulte conveniente promover la concurrencia.

En este supuesto se adjudicará el bien o los bienes a la oferta más ventajosa en términos económicos, sin precio mínimo siempre que los bienes hubiesen sido ya objeto de dos licitaciones en subasta.

Se realiza a través de sobre cerrado o por presentación telemática y se adjudican siempre y cuando el órgano actuante considere adecuada dicha entrega ponderándose los ingresos y perjuicios producidos en el supuesto de no adjudicar dichos bienes. Si bien no se adjudicarán aquellos bienes cuyas ofertas se consideren notoriamente insuficientes respecto del valor inicial.

Por último concluir, que todos estos procesos de subastas se encuentran en la actualidad normalizados a través de la página web de la AEAT, realizándose todas las actuaciones de forma telemática, incluida la subasta que se realiza on-line en la fecha prefijada. En este, sentido la plataforma permite recibir propuestas, informar en línea del devenir de la subasta, así como conocer el número y las ofertas presentadas. Además es necesario la previa presentación del depósito (constituido de forma telemática para poder comparecer por internet en la subasta). Esto ha permitido que en la actualidad el 100% de las subastas se encuentren en la red.

LAS MEDIDAS CAUTELARES, SU APLICACIÓN Y OPORTUNIDAD

Tania Quispe

Superintendente Nacional Tributario
Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
(Perú)

Contenido: Resumen. 1. Introducción. 1.1. Cobranza inductiva o precobranza. 1.2. Cobranza coactiva. 1.2.1. Cobranza coactiva por medios masivos. 1.2.2. Cobranza coactiva de campo. 2. El procedimiento de cobranza coactiva en el Perú. 2.1. Antecedentes. 2.2. Principales acciones. 2.3. Accionar del ejecutor coactivo. 2.3.1. Deuda exigible. 2.3.2. Procedimiento. 2.3.3. Tipos de medidas cautelares. 3. Perspectiva nacional de la cobranza. 4. La experiencia de la intendencia regional lima en materia de cobranza. 4.1. La necesaria reingeniería interna. 4.2. Las medidas cautelares previas su aplicación y oportunidad. 4.3. Balance final. 5. Recomendaciones. 6. Conclusiones.

RESUMEN

La Cobranza Administrativa ha experimentado, desde su implementación, cambios necesarios orientados a obtener los mejores resultados en una óptima y oportuna recuperación de la deuda tributaria. Este desafío ha implicado desarrollar estrategias eficientes y eficaces. Eficientes, porque las organizaciones y especialmente las públicas, deben ser conscientes de canalizar correctamente sus esfuerzos para alcanzar los objetivos. En este sentido la autocrítica institucional debe ser una herramienta de evaluación constante sobre los objetivos trazados hacia una cobranza eficiente.

Dentro de esta perspectiva, una organización que aspira ser eficaz, establece mecanismos de flexibilidad hacia el cambio, dotándose de nuevos instrumentos administrativos y tecnológicos que se adecúen a un nuevo panorama tributario de recuperación de deuda. La creatividad Institucional debe orientarse al uso de nuestras facultades administrativas y legales con el propósito de lograr los objetivos trazados con costos y oportunidad razonables, admitiendo que el recurso humano especializado y creativo es muy necesario.

Durante los años de experiencia en la recuperación administrativa de deuda tributaria, se ha evolucionado desde procedimientos administrativos de cobranza manuales hacia los informáticos, Este tránsito posibilitó ampliar la cobertura de acción hacia un universo mayor de deudores tributarios. Y a la vez, el uso intensivo de tecnologías, contribuyó a la liberación de recursos humanos técnicos que se destinaron a la acción directa de cobranza.

La presencia del Estado, por intermedio de las Administraciones Tributarias, debe ser entendido como la forma más directa de generación de riesgo, pues una cobranza que no lo realiza está tácitamente condonando deuda tributaria, generando un déficit en la recaudación con imprevisibles consecuencias para el Estado. La Cobranza, por lo tanto, debe tener una presencia activa en la población, la que percibirá que orienta sus recursos hacia la recuperación de los tributos a fin de cumplir con sus fines. En este propósito, se pretende incorporar mecanismos de programación de sectores económicos, inteligencia, y relevamiento de información de diferentes dependencias públicas y privadas. Es evidente que no cobrar oportunamente ocasionará un mayor costo y tiempo en la recuperación del tributo insoluto, pero en este propósito la legislación debe incorporar las nuevas conductas elusivas de pago. La doctrina admite no solo a la Responsabilidad Solidaria, Subsidiaria y a la Sucesión de Empresas como instrumentos para perseguir la transferencia de activos y el ocultamiento patrimonial.

En el Perú se han desarrollado estrategias de cobranza orientadas a la especialización de funciones de los operadores coactivos, lo que promueve el carácter dinámico de la cobranza hacia una reingeniería administrativa, que ha alcanzado resultados alentadores.

La Cobranza Administrativa ha demostrado su eficiencia y eficacia, pero a la vez es necesario admitir que los procesos administrativos estáticos, sin evaluación crítica de los resultados, son inviables, pues asumir paradigmas y esquemas de trabajo ausentes de análisis crítico solo conducirían a una cobranza ineficaz.

1. INTRODUCCIÓN

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú – SUNAT – dentro de su Visión Institucional, reconoce que el cumplimiento de las obligaciones tributarias representa uno de sus valores rectores que orienta sus objetivos. Esta visión pretende materializarse con valores de Integridad, Excelencia y Compromiso, que permitan establecer mecanismos orientados a reducir el

Incumplimiento tributario desarrollando estrategias dirigidas a disminuir las brechas de incumplimiento y morosidad.

En este propósito la Cobranza en el Perú se estructura en dos grandes segmentos.

1.1. Cobranza inductiva o pre-cobranza: Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 015 -2010/SUNAT, cuyo objetivo es gestionar la deuda exigible o saldos deudores u cuotas de fraccionamiento por vencer, mediante procesos de Centros de Control y Fiscalización y de Tele-cobranza. En esta etapa se privilegia el cobro vía contacto telefónico o notificación de esquelas a fin de que los contribuyentes cancelen su deuda. Se pretende en esta etapa llegar a un universo de contribuyentes con deudas de menor cuantía, recurriendo al uso intensivo de medios de tecnológicos de comunicación masiva así como la notificación de cartas y esquelas requiriéndoles el pago de sus deudas tributarias.

- **Cobranza coactiva:** La Cobranza coactiva es una facultad de la Administración Tributaria se inicia respecto a deudas exigibles coactivamente como son la Ordenes de Pago, Resolución de Determinación y Resoluciones de Multa no reclamadas dentro del Plazo de Ley que contienen un mandato para cancelar la deuda tributaria dentro del plazo de siete días hábiles bajo apercibimiento de ordenarse las medidas cautelares necesarias para garantizar la cancelación de la deuda tributaria. Se estructura de la siguiente manera.
- **Cobranza coactiva por medios masivos:** Se desarrolla la programación de embargos masivos a contribuyentes con saldos deudores exigibles coactivamente y representan, por lo general, la primera acción de embargo por parte de las áreas Cobranza, Entre ellas tenemos a los embargos de Retención Bancaria Electrónica y el embargo de retención de Terceros dirigido a los clientes y proveedores del contribuyente deudor.

Un Mecanismo de recuperación importante y de manejo de información de operadores públicos y privados son los embargos por Medios Telemáticos cuya esencia radica en sistemas integrados de información mediante los cuales los acreedores de los contribuyentes informan previo al pago a éstos, de la existencia de saldos por pagar a sus clientes.

- **Cobranza coactiva de campo:** Orientada a la acción directa de embargos en el domicilio fiscal o donde se encuentren los bienes

del deudor tributario. Estas acciones se efectúan cuando luego de las acciones masivas de cobranza electrónica u otras, no ha sido posible la cancelación de la deuda.

2. EL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA EN EL PERÚ

2.1. Antecedentes

La Historia de los procesos coactivos en el Perú se inicia con la Ley 4528 (29.09.1922) en la que se reconocen las facultades coactivas para que el estado peruano desarrolle acciones de cobranza de adeudos de distinta naturaleza a través de los jueces coactivos.

Estas facultades tuvieron una connotación mixta, es decir, administrativa y judicial. Esta situación se mantuvo hasta la aprobación de la Ley 17355 (31.12.1968) en que se incorporó al accionar del Juez coactivo la de los denominados Secretarios Coactivos nombrados por el Poder Judicial quienes también eran los encargados de la recaudación de diferentes deudas de las entidades estatales.

Es pertinente señalar que este modelo mixto adolecía de serias deficiencias no solo a nivel procedimental, pues el encargado de la ejecución administrativa era “la autoridad política”, quien luego de las primeras acciones de embargo lo derivaba al Poder Judicial para la correspondiente tasación y remate. Esta situación de indefinición de facultades prosiguieron hasta 1968 en donde se aprueba la Ley 17355 en donde ya se incorpora al Juez Coactivo adscrito al Banco de la Nación, quien era auxiliado en sus labores por el Secretario de Juzgado nombrados por el Poder Judicial.

Es importante destacar que en ambos modelos de administración de cobranza de deudas estatales, la recuperación de la deuda era extremadamente lenta, fragmentada, desordenada, carente de planificación. En buena cuenta era el deudor el que voluntariamente pagaba y en caso de no hacerlo no existían mecanismos administrativos de seguimiento y control de estos deudores renuentes al pago.

Adicionalmente estos modelos de cobranza no eran exclusivos para materia tributaria, sino que concurrían con otras deudas de carácter administrativo y judicial del estado, generando una dispersión, ausencia de riesgo para el deudor. De esta forma la recaudación tributaria era casi inexistente, con altísimos niveles de evasión, incumplimiento tributario lo que devino en una con una Presión tributaria del 5.4% a junio de 1990.

Esta insostenible situación debía cambiar. De esta forma en 1991 se implementa una Reforma Tributaria y la reestructuración institucional para enfrentar altos niveles de evasión tributaria. Bajo esta premisa se aprueba, entre otras medidas tributarias, la Ley 25859 (18.11.1992) que modifica estructuralmente al Código Tributario anterior, incorporando nuevas facultades y facilidades y reglas claras para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

De esta forma, hoy, el modelo de los procesos de cobranza es predominantemente Administrativo, salvo en lo referente al descerraje de inmuebles en la que se requiere autorización judicial. De esta manera se reconoce que la gestión de la deuda exigible debe ser desarrollada por un procedimiento autónomo al judicial que con el impulso procesal adscrito a sus funciones promoverá que la recaudación de deuda exigible sea enfrentada con la especialización y oportunidad conveniente, siendo el Ejecutor Coactivo el director y responsable del procedimiento.

2.2. Principales acciones

La elección del modelo administrativo para la gestión de cobranza tributaria, implicaba el desarrollo de la normatividad que le proporcione de mecanismos que lo doten de facultades de evaluación y acción ejecutiva que le permitan establecer las estrategias de cobranza de acuerdo a la realidad existente.

De esta forma el Texto Único Ordenado del Código Tributario Peruano, aprobado por Decreto Supremo N° 135-99 EF y modificatorias, estableció que el director del procedimiento e impulso administrativo corresponde al Ejecutor Coactivo, funcionario de carrera de la Administración Tributaria quien debe cumplir con los requisitos legales para su nombramiento como el ser abogado tener conocimientos suficientes en Derecho Tributario, Administrativo Concursal, Societario y Civil, a quien se le reconoce facultades ejecutivas que van desde la verificación de la exigibilidad de la deuda, la adopción de medidas cautelares, así como su variación o levantamiento, la ejecución forzada de los bienes embargados entre otras más. En este propósito cuenta con personal de gestión administrativa y de ejecución denominados Auxiliares coactivos quienes también son funcionarios de ésta y deben cumplir los requisitos que ordena la Ley.

2.3. Accionar del ejecutor coactivo

2.3.1 Deuda exigible

En la legislación tributaria peruana el accionar del Ejecutor Coactivo esta circunscrita a la ejecución de deudas que sean exigibles para lo cual el propio Código Tributario establece lo que debe entenderse por deuda exigible. En este sentido se establece en el artículo 115° del Código Tributario peruano:

“Artículo 115°.- DEUDA EXIGIBLE EN COBRANZA COACTIVA

La deuda exigible dará lugar a las acciones de coerción para su cobranza. A este fin se considera deuda exigible:

- a) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa o la contenida en la Resolución de pérdida del fraccionamiento notificadas por la Administración y no reclamadas en el plazo de ley. En el supuesto de la resolución de pérdida de fraccionamiento se mantendrá la condición de deuda exigible si efectuándose la reclamación dentro del plazo, no se continúa con el pago de las cuotas de fraccionamiento.
- b) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa reclamadas fuera del plazo establecido para la interposición del recurso, siempre que no se cumpla con presentar la Carta Fianza respectiva conforme con lo dispuesto en el Artículo 137°.
- c) La establecida por Resolución no apelada en el plazo de ley, o apelada fuera del plazo legal, siempre que no se cumpla con presentar la Carta Fianza respectiva conforme con lo dispuesto en el Artículo 146°, o la establecida por Resolución del Tribunal Fiscal.
- d) La que conste en Orden de Pago notificada conforme a ley.
- e) Las costas y los gastos en que la Administración hubiera incurrido en el Procedimiento de Cobranza Coactiva, y en la aplicación de sanciones no pecuniarias de conformidad con las normas vigentes.”

Es de advertir que la normatividad coactiva otorga garantías a los contribuyentes a efectos de tener previamente, luego de notificado los valores de poder, ejercer su derecho a la impugnación de acuerdo a ley.

2.3.2 Procedimiento

Una vez determinado la exigibilidad de la deuda tributaria el Procedimiento con la Resolución de Ejecución Coactiva, resolución administrativo que comunica el mandato de cancelación de la deuda

tributaria, bajo apercibimiento de adoptarse las medidas cautelares o iniciarse la ejecución forzada. , Artículo 117 del Código Tributario.

La Resolución de Ejecución Coactiva (REC) debe contener requisitos mínimos que le otorguen la calidad de acto administrativo válido. Estos requisitos son:

“Artículo 117º.- PROCEDIMIENTO

El Procedimiento de Cobranza Coactiva es iniciado por el Ejecutor Coactivo mediante la notificación al deudor tributario de la Resolución de Ejecución Coactiva, que contiene un mandato de cancelación de las Ordenes de Pago o Resoluciones en cobranza, dentro de siete (7) días hábiles, bajo apercibimiento de dictarse medidas cautelares o de iniciarse la ejecución forzada de las mismas, en caso que éstas ya se hubieran dictado.

La Resolución de Ejecución Coactiva deberá contener, bajo sanción de nulidad:

1. El nombre del deudor tributario.
2. El número de la Orden de Pago o Resolución objeto de la cobranza.
3. La cuantía del tributo o multa, según corresponda, así como de los intereses y el monto total de la deuda.
4. El tributo o multa y período a que corresponde.

La nulidad únicamente estará referida a la Orden de Pago o Resolución objeto de cobranza respecto de la cual se omitió alguno de los requisitos antes señalados.

En el procedimiento, el Ejecutor Coactivo no admitirá escritos que entorpezcan o dilaten su trámite, bajo responsabilidad. “

Se aprecia que la REC, solo puede declararse nula cuando carezca de uno de los requisitos expresamente contemplados en la norma, disponiéndose adicionalmente, dentro de la facultad del Ejecutor a no admitir escritos que prolonguen o distraigan la continuidad ejecutiva del procedimiento de cobranza.

2.3.3. Tipos de medidas cautelares:

Establecida la formalidad inicial para el inicio del procedimiento de cobranza y luego de vencido el apercibimiento sin pago voluntario del contribuyente, el CT faculta al Ejecutor a iniciar la adopción de: A) Medidas cautelares o B) Medidas Cautelares genéricas.

2.3.3.1. Las medidas cautelares contempladas expresamente en el código tributario son:

2.3.3.1.1. Embargo en forma de Intervención en la que el Ejecutor nombra interventores informadores con el propósito de conocer el movimiento económico estado patrimonial del contribuyente intervenido.

Este tipo de medidas pretenden ser a la vez un mecanismo efectivo de obtención información inmediata del flujo comercial y patrimonial de la empresa, además opera como un embargo disuasivo advirtiéndole de futuras acciones coactivas en caso de incumplir con sus obligaciones. Estas medidas cautelares son notificadas directamente por los Auxiliares Coactivos quienes se apersonan al domicilio fiscal a fin de cumplir el mandato sino a la vez les permite relevar información sobre los bienes pasibles de ser embargados en acciones futuras.

2.3.3.1.2. Embargo en forma de Intervención en Recaudación, mediante ésta el Ejecutor y Auxiliar Coactivo se constituyen en el domicilio fiscal del deudor a efectos de tomar el control de los ingresos en caja embargándolos, salvo los montos muy necesarios para la continuación del negocio, constituyendo una medida de acción directa de recuperación de deuda.

2.3.3.1.3. Embargo en forma de Administración de Bienes. Esta medida de embargo se desarrolla con el fin de obtener los frutos o utilidades de la administración de bienes del deudor mientras dure el mandato del Ejecutor Coactivo.

2.3.3.1.4. Embargo en forma de Depósito con o sin extracción, esta medida afecta todos los bienes o derechos que se encuentre en cualquier establecimiento comercial o industrial aun cuando se encuentren en poder de terceros, inclusive si los bienes se encuentran siendo trasladados de acuerdo a lo señalado por el Artículo 118 numeral 2 del Código Tributario.

Este tipo de Medidas Cautelares son las que tiene una mayor generación de riesgo pues se desarrollan inventariando bienes para una futura posible extracción de los mismos.

Es importante destacar que como una garantía para el contribuyente no es posible desarrollar embargos en forma de Deposito con Extracción de bienes de Unidades de Producción o de Comercio, sin que estos previamente hayan sido embargados en forma de Deposito sin extracción por un plazo de 30 días, pudiendo inclusive el deudor

ofrecer otros bienes que sean suficientes para sustituir los ofrecidos y garantizar el pago, Artículo 118 numeral 2 del Código Tributario.

2.3.3.1.5. Embargo en forma de Inscripción de Muebles e Inmuebles registrados que pertenezcan al deudor y que sean suficientes para garantizar la deuda en caso de Ejecución Forzosa (Remate).

Esta Medida se ha reforzado con la suscripción de convenios de intercambio de información con la Superintendencia Nacional de Registro Públicos SUNARP, institución encargada del registro nacional de bienes muebles inmuebles, sociedades etc. de cuyas bases de datos se puede consultar en línea la existencia de bienes. Esto facilita la adopción oportuna de medidas de embargo de bienes del contribuyente o de sus representantes legales en caso de atribución de Responsabilidad Solidaria.

2.3.3.1.6. Embargo en forma de retención. Es una de las medidas que ha logrado un mayor desarrollo, en razón que la medida de embargo en forma de retención permite lograr directamente una recuperación inmediata, Entre ellas tenemos:

2.3.3.1.6.1. Embargo en forma de Retenciones Bancarias. La medida se ordena frente a los contribuyentes con deuda exigible sin contingencias, y es remitida en forma electrónica a través de un servicio de intermediación electrónica y cuenta el uso de certificados de firma digital a fin de garantizar el envío, la confidencialidad de la información contenida, el no repudio y no modificación del mensaje. Se notifica a diversas entidades del sistema financiero nacional. Quienes deben informar la existencia o no de saldos a favor de los deudores tributarios, para luego, de ser positiva la respuesta, entregarlos al Ejecutor Coactivo.

2.3.3.1.6.2. Embargo en forma de Retención de terceros. En esta forma de embargo se abarca el universo de clientes del deudor pertenezcan al sector privado o público.

Existe la posibilidad de embargar los derechos de crédito que tiene el deudor tributario respecto de terceros, es decir cuando con la información disponible de los embargos de Intervención en Información u otros medios, se notifica a estos proveedores que de existir acreencias a favor del deudor se proceda a su retención de acuerdo al mandato del ejecutor.

En tal sentido la Administración Tributaria ha desarrollado una serie de procedimientos y recursos informáticos adecuados para diversos

tipos de operaciones, entre los deudores tributarios y terceros. Al respecto, podemos mencionar los siguientes:

1. Sistema de Embargo a entidades del Estado mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP).

El aplicativo permite efectuar una medida de embargo por vía electrónica a este tipo de deudores tributarios, que a su vez son proveedores de bienes o servicios del Estado. Se tiene por objetivo evitar que dichos proveedores le cobren al Estado mientras incumplen con sus obligaciones.

2. Sistema de Embargo a Entidades de Tratamiento Empresarial.

El aplicativo permite efectuar medida de embargo por vía electrónica a este tipo de deudores tributarios, que a su vez son proveedores de bienes o servicios del Estado.

3. Sistema de Embargos por Medios Telemáticos – Grandes Compradores (SEMT-GC).

El aplicativo permite efectuar medida de embargo por vía electrónica a deudores tributarios, que a su vez son proveedores de bienes o servicios de las principales empresas del Sector Privado; estas empresas ponen a disposición los montos retenidos para la cancelación de la deuda tributaria respectiva.

4. Sistema de Embargos por Medios Telemáticos – Administradores de Tarjetas de Crédito (SEMT-ATC).

El aplicativo permite efectuar medida de embargo por vía electrónica a deudores tributarios, que a su vez son establecimientos afiliados ante las Empresas Operadoras de Tarjetas de Crédito en el Perú. Permite embargar los consumos realizados mediante tarjetas de crédito y/o débito, y entregar los fondos retenidos a la SUNAT.

5. Módulo de Cobranza con Devoluciones para Operaciones Aduaneras (Drawback).

El aplicativo permite embargar por vía electrónica a deudores tributarios que han solicitado devoluciones de Drawback (restitución de impuestos que solicitan los exportadores) ante la Intendencia de Aduana respectiva.

Adicionalmente, a las medidas de embargo de forma de retención que se efectúan por vía electrónica también se ha implementado un procedimiento para efectuar medidas de embargo en forma de inscripción ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) mediante el cual se puede notificar por vía electrónica las medidas de embargo sobre signos distintivos, derechos de autor y patentes registrados ante la mencionada institución.

De esta forma se han implementado sistemas de intercambio de información de acreencias a pagar por parte de estos operadores a fin de que antes del pago informen a la SUNAT.

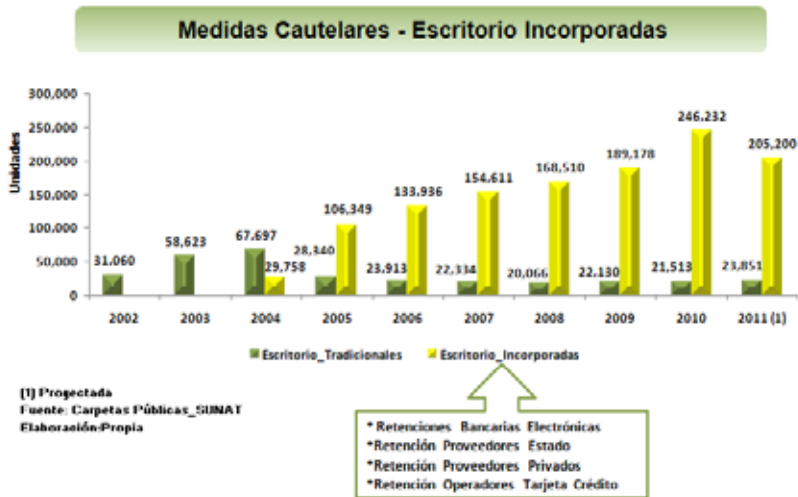
2.3.3.2. Las Medidas Cautelares Genéricas, representan otras medidas no señaladas dentro de las medidas detalladas anteriormente, y que sean el medio idóneo para asegurar de forma mas adecuada el pago de la deuda tributaria materia de cobranza (Artículo 118° del Código Tributario).

3. PERSPECTIVA NACIONAL DE LA COBRANZA

Es importante destacar, que en materia de Cobranza a nivel nacional, se ha avanzado notablemente; pero aun falta cerrar la gran brecha de incumplimiento tributario de deudores que simulan insolvencia patrimonial o efectúan sucesiones de empresas trasladando unidades de producción entre empresas, eludiendo el pago de sus deudas tributarias.

No obstante el crecimiento experimentado en los últimos 10 años ha sido importante como se señala en el Cuadro 01: Medidas Cautelares Electrónicas a nivel nacional.

Cuadro 01

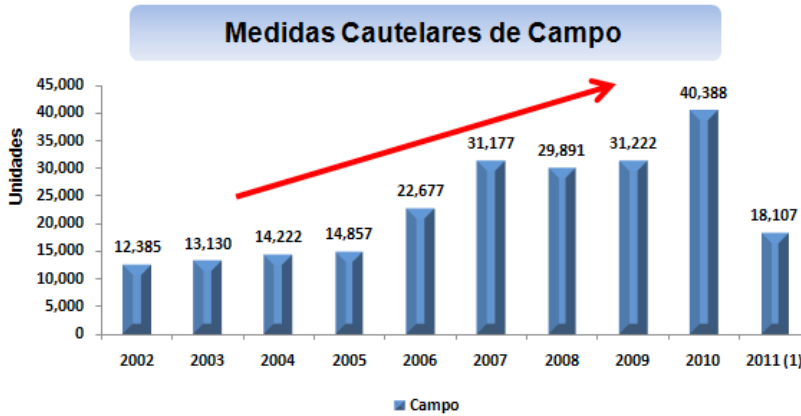


Es importante destacar el notable incremento de los embargos masivos en los últimos 10 años, esto obedece a la implementación de sistemas de embargos electrónicos y la incorporación de una mayor cantidad de entidades estatales y privadas que comunican, via sistemas integrados de información, la existencia de acreencias a favor de posibles deudores tributarios.

La Cobranza, vista en forma global, no solo se enfoca a nivel masivo, sino que tiene por esencia la recuperación de deudas para casos individuales. De esta forma, la implementación y ejecución de estrategias a nivel de Medidas Cautelares de Campo, han experimentado importantes avances en estos últimos años.

En el Cuadro 02 se puede apreciar la evolución a nivel nacional de las Medidas Cautelares de Campo, con un crecimiento sostenido hasta el año 2010.

Cuadro 02



(1) Proyectada

Fuente: Carpetas Públicas_SUNAT

Elaboración: Propia

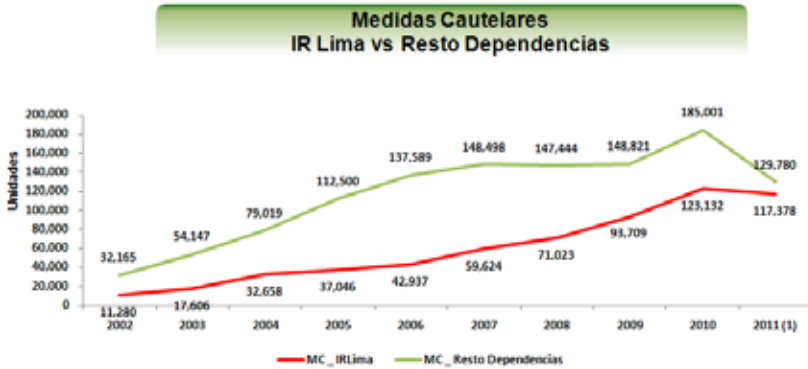
En razón a que Lima continúa siendo el principal polo de desarrollo comercial y financiero del país, la Intendencia Regional Lima (IRL) concentra la mayor incidencia de medidas cautelares (90% a nivel nacional), ostentando la mayor casuística y experiencia en buenas prácticas innovadoras, con un conocimiento cada vez más completo del comportamiento de los contribuyentes.

4. LA EXPERIENCIA DE LA INTENDENCIA REGIONAL LIMA EN MATERIA DE COBRANZA

La importancia Nacional que tiene la Intendencia Regional Lima, la dependencia que concentra la mayor cantidad de contribuyentes a nivel nacional. Se puede apreciar en el Cuadro 03 la incidencia en el volumen de acciones de cobranza en relación al resto del país, considerando que la mayor cantidad de deudores están concentrados en la Intendencia Regional Lima. La proyección al 2011 se llegaría a 117,378 medidas cautelares solo en Lima.

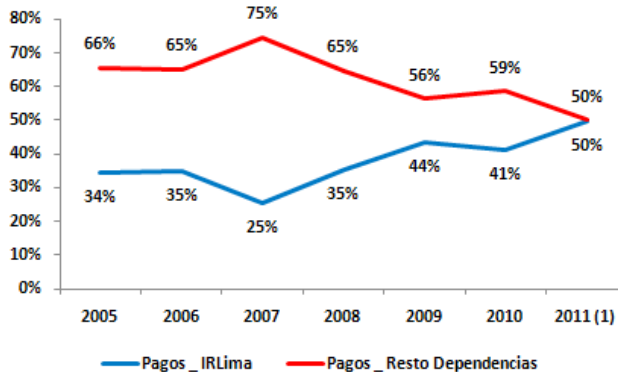
El Cuadro 04 establece la proporcionalidad de pagos recaudados fruto de las medidas cautelares, y ésta representan solo en la Intendencia Regional Lima el 50% del total nacional.

Cuadro 03



(1) Proyectada
Fuente: Carpetas Públicas_SUNAT
Elaboración: Propia

Cuadro 04
**Participación % de Pagos en CC
IR Lima vs Resto Dependencias**

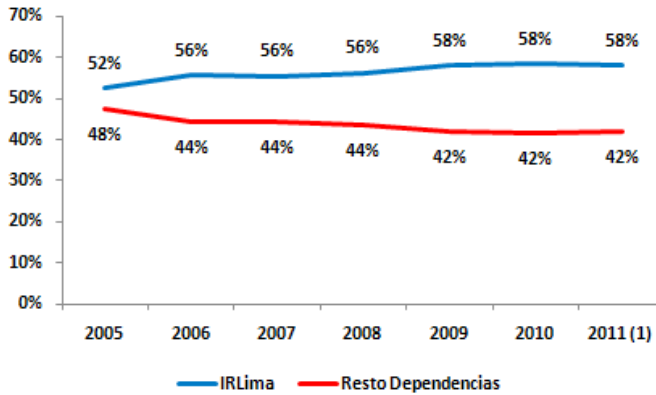


(1) Proyectada
Fuente: Carpetas Públicas_SUNAT
Elaboración: Propia

La Sección Cobranza de la IRL considerando la gran cantidad de contribuyentes que se encuentran en su directorio (ver Cuadro 05), ha sido consciente que las estrategias a implementar deben ser creativas en busca de una cobranza efectiva en costo y oportunidad.

Cuadro 05

Participación % de Contribuyentes Obligados IR Lima vs Resto Dependencias



(1) Proyectada

Fuente: Carpetas Públicas_SUNAT

Elaboración: Propia

4.1. La necesaria reingeniería interna

Debido a la dimensión de deuda exigible en etapa coactiva, fue necesario como punto de partida el optimizar al máximo los recursos, tanto de personal como logísticos, a fin de alcanzar a un mayor universo de contribuyentes y lograr una mejor recuperación de la deuda.

Es de esta manera que se empieza a evaluar la productividad de los procesos administrativos y de gestión vigentes a esa fecha, determinándose que el modelo seguido no era admisible para conseguir el propósito de una mayor cobertura y mejor recaudación. Del análisis inicial de los procesos, se procedió a evaluar los recursos humanos disponibles, determinándose que existía duplicidad de funciones, otras que se disgregaban innecesariamente en donde la información obtenida sobre los deudores no era transmitida internamente de una manera sistemática, distrayéndose demasiado tiempo y personal en tareas administrativas.

De esta forma la Sección Cobranza de la Intendencia Regional Lima decidió realizar una reingeniería total de su esquema de organización, estableciendo una evaluación de las potencialidades de cada uno de los integrantes de la Sección para así definir el perfil de función técnica predominante.

De esta forma se evaluó la necesidad de crear equipos por funciones y especialidades determinadas que permitan una mayor productividad y la abreviación de los plazos, debido a que la especialización libera recursos que son beneficiosos para otras acciones de recuperación de deuda. Se organizaron equipos con funciones específicas, como las siguientes:

- **Equipo informático.** Encargado de la programación evaluación de manera masiva de los saldos deudores exigibles para lo cual depuraban la deuda de contingencias no ingresadas debidamente, Este problema informático generaba el costo de embargar deudas que posiblemente tenían etapas alternas que advertían sobre la suspensión del cobro por contingencias diversas, implicando un gasto en recursos por el manejo inadecuado de la información. Ante esta coyuntura se constituye un equipo de programación y evaluación de calidad de la deuda lo que daba la certeza de estar cobrando lo realmente exigible. Este equipo es el encargado de preparar la información para que los Ejecutores Coactivos procedan a embargar por medios electrónicos vía Retenciones Bancarias y de igual manera prepara las bases de datos para embargar a terceros que posean acreencias a favor de los deudores.
- **Equipos de atención al contribuyente de cobranza vía telefónica o por correo electrónico.** Los contribuyentes pueden hacer llegar la información de observaciones a la cobranza o pagos realizados para el levantamiento de los embargos trabados. De esta forma se otorgaba un canal efectivo de atención directa al contribuyente para lo cual el Auxiliar encargado debía relevar la información solicitada de los equipos involucrados a fin de atender en breve plazo la solicitud o requerimiento del deudor recurrente.
- **Equipos de atención de respuesta a escritos de contribuyentes y recursos de queja ante el tribunal fiscal.** Este equipo es el encargado de responder de acuerdo a la información contenida en los expedientes coactivos sobre las interrogantes u afirmaciones que versen exclusivamente sobre el procedimiento coactivo y su ejecución. Asimismo es el encargado de responder a los requerimientos de información a fin de resolver los Recursos

de Queja por acciones propias de la Cobranza que plantean los contribuyentes ante el Tribunal Fiscal que es la última instancia administrativa en materia tributaria en el Perú.

- **Equipos de imputación de cheques y trámites diversos.** Son los encargados de recibir e imputar los cheques que son entregados productos de las retenciones bancarias o de terceros retenedores quienes cumplen el mandato de poner a disposición de SUNAT dichos montos embargados. Además se encargan de devoluciones por pagos indebidos provenientes de costas procesales o gastos administrativos.
- **Equipo de medidas cautelares previas.** En la legislación peruana se contempla la posibilidad que de existir razones o comportamiento que haga presumir que la cobranza podría devenir en infructuosa antes del inicio del Procedimiento de Cobranza es factible trabar , excepcionalmente Medidas cautelares Previas a contribuyentes que califiquen en supuestos determinados por ley.
- **Equipo de archivo.** Encargado de la derivación de expedientes concluidos al archivo y de facilitar los expedientes a requerimiento del Ejecutor coactivo para su atención.
- **Equipo de remate:** Le corresponde las acciones para continuar con el Procedimiento en etapa de ejecución forzosa, y es la que se encarga de la convocatoria de los peritos tasadores así como del remate publico de los bienes embargados.
- **Equipos de campo:** Son los encargados de programar las acciones de embargo en forma de Intervención en Información, Recaudación, Depósito con o sin Extracción, y realizar los operativos de Intervención en Recaudación por sectores económicos así como llevar a cabo operativos de cobranza Móvil en carreteras. El desarrollo de sus funciones se orienta a evaluar la condición de la deuda, los antecedentes patrimoniales de la empresa, la labor de relevamiento de información a través de grupos de trabajo para la ubicación del contribuyente o sus representantes legales, en caso de ser No habidos.

Una de las principales fortalezas de la Cobranza en los últimos años ha sido la consolidación de Equipos de Campo, los cuales han adquirido la experiencia de reconocer, detectar y enfrentar las maniobras elusivas de pago que efectúan los deudores para sustraerse de sus obligaciones tributarias.

Es importante destacar que en este proceso de contacto directo con los contribuyentes se han incorporado estrategias como la de manejar información en línea en las acciones operativas de campo, que permiten identificar a múltiples contribuyentes con un mismo domicilio fiscal pretendiendo de esta forma entorpecer las acciones coactivas señalando que los bienes pasibles de embargo pertenecen a terceros. Con la información en línea, mediante el uso de equipos informáticos y electrónicos portátiles, es posible enfrentar estas coyunturas, logrando embargar a contribuyentes que no necesariamente estaban programados, pero que ante la existencia de deuda tributaria y el hallazgo de patrimonio ejecutable, se puede proceder con dicha acción in situ.

4.2. Las medidas cautelares previas su aplicación y oportunidad

En la legislación peruana dentro de las facultades del Ejecutor Coactivo se encuentra la opción de Trabar Medidas Cautelares Previas antes de la notificación de la Resolución de Ejecución Coactiva, que es el acto administrativo que da inicio al procedimiento coactivo. Esta facultad excepcional es regulada expresamente por el Código Tributario y se presenta solamente en casos en que por las razones o el comportamiento del deudor tributario, la cobranza podría devenir en infructuosa, según el Artículo 56° del Código Tributario.

La oportunidad para la adopción de esta medida, parte generalmente de un análisis de las áreas de fiscalización, quienes ya cuentan con la información patrimonial al momento de efectuar las auditorias, pudiendo detectar estos comportamientos o conductas irregulares advirtiendo de ello al Ejecutor Coactivo, previo Informe sustentado, sobre la necesidad de trabarse la Medida Cautelar Previa. De esta forma, con la motivación correspondiente, es factible la adopción de una Medida Cautelar Previa señalando como requisito esencial que se haya configurado algún comportamiento de los señalados en el Código Tributario. Dentro de nuestra normatividad, la evaluación de esta facultad excepcional tiene parámetros que no permiten la discrecionalidad en su adopción, sino que deben estar fundados en hechos objetivos y verificables que justifiquen la ejecución de la misma.

Los comportamientos señalados por la norma son:

- a. Presentar declaraciones, comunicaciones o documentos falsos, falsificados o adulterados que reduzcan total o parcialmente la base imponible.

- b. Ocultar total o parcialmente activos, bienes, ingresos, rentas, frutos o productos, pasivos, gastos o egresos; o consignar activos, bienes, pasivos, gastos o egresos, total o parcialmente falsos.
- c. Realizar, ordenar o consentir la realización de actos fraudulentos en los libros o registros de contabilidad u otros libros y registros exigidos por ley, reglamento o Resolución de Superintendencia, estados contables, declaraciones juradas e información contenida en soportes magnéticos o de cualquier otra naturaleza en perjuicio del fisco, tales como: alteración, raspadura o tacha de anotaciones, asientos o constancias hechas en los libros, así como la inscripción o consignación de asientos, cuentas, nombres, cantidades o datos falsos.
- d. Destruir u ocultar total o parcialmente los libros o registros de contabilidad u otros libros o registros exigidos por las normas tributarias u otros libros o registros exigidos por ley, reglamento o Resolución de Superintendencia o los documentos o información contenida en soportes magnéticos u otros medios de almacenamiento de información, relacionados con la tributación.
- e. No exhibir y/o no presentar los libros, registros y/o documentos que sustenten la contabilidad, y/o que se encuentren relacionados con hechos susceptibles de generar obligaciones tributarias que hayan sido requeridos en forma expresa por la Administración Tributaria, en las oficinas fiscales o ante los funcionarios autorizados, dentro del plazo señalado por la Administración en el requerimiento en el cual se hubieran solicitado por primera vez. Asimismo, no exhibir y/o no presentar, los documentos relacionados con hechos susceptibles de generar obligaciones tributarias, en las oficinas fiscales o ante los funcionarios autorizados, en el caso de aquellos deudores tributarios no obligados a llevar contabilidad. Para efectos de este inciso no se considerará aquél caso en el que la no exhibición y/o presentación de los libros, registros y/o documentos antes mencionados, se deba a causas no imputables al deudor tributario.
- f. No entregar al acreedor tributario el monto de las retenciones o percepciones de tributos que se hubieren efectuado al vencimiento del plazo que para hacerlo fijan las leyes y reglamentos pertinentes.
- g. Obtener exoneraciones tributarias, reintegros o devoluciones de tributos de cualquier naturaleza o cualquier otro beneficio tributario simulando la existencia de hechos que permitan gozar de tales beneficios.
- h. Utilizar cualquier otro artificio, engaño, astucia, ardid u otro medio fraudulento, para dejar de pagar todo o parte de la deuda tributaria.
- i. Pasar a la condición de no habido.

Es importante advertir que el fruto de los embargos de las Medidas Cautelares Previas, no son imputables a la deuda determinada, pues aun carecen de exigibilidad al poder ser impugnadas en las instancias administrativas tributarias nacionales, lo que implica que mientras dure la impugnación, los montos retenidos serán consignados y los bienes inscritos no podrán ser ejecutados hasta su conversión a Medida Cautelara Definitiva.

Las Medidas Cautelares Previas se rigen por lo señalado en el Artículo 57° del Código Tributario:

Artículo 57.- PLAZOS APLICABLES A LAS MEDIDAS CAUTELARES PREVIAS

“La medida cautelar se mantendrá durante un (1) año, computado desde la fecha en que fue trabada. Si existiera resolución desestimando la reclamación del deudor tributario, dicha medida se mantendrá por dos (2) años adicionales. Vencido los plazos antes citados, sin necesidad de una declaración expresa, la medida cautelar caducará, (...)”

La práctica ha permitido demostrar que las Medidas Cautelares Previas, correctamente sustentadas, representan una herramienta para preservar el patrimonio que garantice la deuda emitida, y luego de ser ésta exigible, pueda ejecutarse el cobro de la misma.

4.3 Balance final

De esta manera se vienen desarrollando nuevas estrategias que tienen como premisa principal el tener siempre una visión flexible a los cambios, pues los deudores modifican sus comportamientos de acuerdo a las acciones que la Administración Tributaria ejecute. De esta forma, la Atribución de Responsabilidad Solidaria de los Representantes Legales que simulan insolvencias patrimoniales o transfieren activos importantes de sus empresas, debe ser materia de un tratamiento más directo que permita al Estado la recuperación de las deudas tributarias en etapa coactiva.

No está demás señalar que la escasez de recursos humanos y logísticos frente a la magnitud y calidad de los problemas detectados obligan a que las áreas de Cobranza tengan una visión dinámica y de flexibilidad al cambio, pues solo de esta forma se podrá pretender seguir el ritmo al cambiante panorama tributario y coactivo.

5. RECOMENDACIONES

1. Deben descartarse los paradigmas administrativos u organizacionales; el éxito de una cobranza eficiente implica el ejercicio de la autocrítica en los procesos vigentes, pero a la vez demanda propuestas de modelos creativos e innovadores. Siempre existirán riesgos en todo nuevo esquema, pero el mayor riesgo es mantener un modelo que demuestra su ineficacia.
2. El desarrollo de un equipo de trabajo idóneo y comprometido con la cobranza es fundamental para el éxito de cualquier estrategia. De esta forma, el evaluar la potencialidad de cada operador coactivo identificando el perfil de su potencial, contribuirá a que la productividad se incremente y el equipo logre sus objetivos. La especialización y la retroalimentación de las buenas prácticas desarrolladas coadyuvan al mejor rendimiento y el ahorro de tiempo y recursos que pueden ser aprovechados en otras tareas coactivas.
3. El apoyo informático y manejo correcto de la información disponible es una herramienta que contribuye a los propósitos de la Cobranza. No solo es importante tener las herramientas, sino saberlas usar correctamente. Muchas veces el uso inadecuado de éstas conducen a tener percepciones y análisis equivocados que perjudican a la recaudación del Estado.
4. El desarrollar alianzas no sólo con entidades estatales sino privadas, permite ampliar la cobertura de acción de la Cobranza. Las Administraciones Tributarias deben promover un manejo sistemático de la información de los diferentes operadores del mercado. En la actualidad, quien mejor maneja la información y cuenta con mayores fuentes, tendrá una visión y un alcance más eficiente para una recaudación óptima.

6. CONCLUSIONES

1. La Cobranza Coactiva eficiente y oportuna requiere de soportes necesarios de carácter legal, en donde se puedan incorporar las nuevas figuras de cobranza y tener la opción de ser flexibles a la coyuntura tributaria, pues en la práctica coactiva se detectan diferentes mecanismos elusivos de pago.
2. La efectividad de la Cobranza demanda estrategias y metas definidas, así como la apertura al cambio, pues la realidad coactiva se transforma permanentemente y exige una reacción oportuna para lograr la recuperación de la deuda.

LAS FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO: OPORTUNIDAD, CONDICIONES Y APLICACIÓN

Michael Gitau Waweru
Comisionado General
Servicio de Ingresos
(Kenia)

***Contenido:** Resumen ejecutivo. 1. Introducción. 2. Resumen general de la posición de KRA en relación a la deuda fiscal. 3. Tratamiento actual de la deuda en la autoridad. 3.1. Facultades de KRA relacionadas a la deuda fiscal. 3.2. Ámbito de las estructuras administrativas y ventajas / desventajas. 4. Herramientas de apoyo para la recuperación de la deuda: Papel de los sistemas de tecnología de información. 4.1. Cooperación administrativa internacional. 4.2. Alianzas estratégicas con terceros para obtener información. 5. Desafíos en la recaudación administrativa e iniciativas para mitigar estos retos. 5.1. Desafíos que enfrenta la oficina de la deuda aduanera. 5.2. Departamento de Impuestos Internos (DTD). 5.3. Intervenciones en curso y previstas para abordar estos problemas. 6. Recomendaciones. 7. Conclusiones.*

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

La deuda se genera cuando el impuesto es evaluado pero no recaudado. Las administraciones tributarias que intentan cobrar las deudas junto con sanciones necesarias e intereses normalmente tienen la opción de usar la cobranza administrativa - acción previa a la aplicación de los procedimientos de cumplimiento - o los procedimientos de cumplimiento incluyendo el recurso a los tribunales. Las medidas administrativas son ventajosas en países con procedimientos judiciales largos.

Resumen general de la deuda de la Autoridad Tributaria de Kenia (KRA por sus siglas en inglés), disposiciones administrativas

En Junio de 2011 la deuda total de impuestos se situó en 93,5 mil millones de chelines kenianos (Kshs) (US\$1,1 billones) o el 14.7%

total de los cobros para el año fiscal de 2010/11 en comparación con una meta de 5%. El bajo rendimiento se concentra especialmente en el segmento de contribuyentes medianos y pequeños manejado por la recaudación interna (DR por sus siglas en inglés) y el departamento de auditoría de liquidación (PCA por sus siglas en inglés). La deuda está dominada por multas e intereses que superan la deuda principal. La gestión de la deuda no está centralizada pero es administrada por los 3 departamentos de ingresos. El rendimiento pobre en la gestión de la deuda no se puede atribuir a un marco legal débil, ya que el KRA dispone de la mayoría de los poderes que se encuentran en los recaudadores de impuestos típicos de la OCDE.

Como es común con la mayoría de las entidades de ingresos, KRA ha adoptado la tecnología de la información (TI) como un componente clave de su estrategia para mejorar la eficiencia en la movilización de ingresos. Sin embargo, la automatización de los procesos de KRA apenas ha tocado la gestión de la deuda. La automatización de la gestión de la deuda se llevará a cabo como parte de la Fase II del Sistema Tributario Integrado de Gestión (ITMS, por sus siglas en inglés).

KRA también ha sido capaz de usar el sistema internacional de cooperación administrativa en la lucha contra la evasión fiscal y perseguir la deuda tributaria. El país ha entrado en varios acuerdos de doble imposición (DTA por sus siglas en inglés) y ahora ha legislado para establecer normas de Convenios fiscales de intercambio de información (TIEA por sus siglas en inglés). Aunque estos acuerdos han sido beneficiosos, ellos plantean desafíos, incluyendo la necesidad de contar con un marco para el recaudo o el acceso a la información que va a ser intercambiada, la necesidad de modificaciones legislativas y administrativas en los países cooperadores y la necesidad de desplegar recursos considerables para ayudar las agencias asociadas en la recaudación de ingresos.

En relación a las alianzas estratégicas con instituciones de los organismos colaboradores, los principales socios de KRA son los entes reguladores, las autoridades portuarias, las autoridades locales y todos los ministerios que recopilan la información pertinente para la recaudación de ingresos. Sin embargo, una limitación importante ha sido el desarrollo asimétrico de los sistemas de TI que ha significado que los sistemas de KRA a menudo no pueden acceder a la información de las bases de datos de las agencias asociadas en el momento oportuno.

Desafíos que enfrentan las unidades de deuda de KRA y propuestas de intervenciones

Los principales desafíos que enfrentan KRA en su administración del programa de deuda son los siguientes:

- o Registros de datos de deuda: Hay una grave escasez de datos sobre la deuda en los registros de la unidad. La reconstrucción de base de datos es por lo tanto, importante para identificar, recopilar, cotejar, documentar e informatizar los datos del departamento de la deuda en un formato adecuado que incluye el inventario de la deuda, su clasificación y armonización. Por lo tanto, hay un alto predominio de deudas de dudoso pago,
- o Resolución de Disputas: La preferencia de los deudores a acudir a los tribunales en lugar de utilizar el mecanismo de resolución de conflictos Departamental es costosa y lleva a mucha pérdida de tiempo. Los contribuyentes deben ser sensibilizados sobre la necesidad y beneficios de seguir los canales departamentales.
- o El incumplimiento de los bancos comerciales que son nombrados como agentes de ejecución,
- o Retrasos en el procesamiento de la deuda incluyendo retrasos en la tramitación de exenciones,
- o Demora en el desarrollo de módulos para nuevas tasas de impuestos o regímenes de incentivos.

Recomendaciones

De las experiencias de KRA hay algunas recomendaciones que pueden ayudar a los departamentos de ingresos en posiciones similares que deseen fortalecer sus procesos de gestión de la deuda:

1. Es importante no tratar la automatización como una panacea, sino garantizar que los procesos sean revisados y modernizados antes de que se automaticen y también tener una visión realista con respecto a la capacidad de utilizar la capacidad de TI ya existente,
2. El Intercambio internacional de información es fundamental en esta época. Sin embargo, hay que considerar las capacidades del país, tanto legales como administrativas, para manejar y procesar la información necesaria y, en particular, las grandes inversiones

en TI que pueden ser necesarias. Además, Kenia ha determinado que el uso de acuerdos de intercambio de información fiscal (TIEA) puede proporcionar una alternativa creíble a un acuerdo completo de asistencia mutua o un convenio de doble imposición,

3. Con respecto a las alianzas estratégicas, los organismos tributarios deben, en lo posible, asegurarse de que sus socios se modernicen y automaticen de una manera sincronizada para que puedan beneficiarse plenamente del proceso.

1. INTRODUCCIÓN

La deuda que se genera cuando el impuesto es evaluado pero no recaudado. Es la responsabilidad de la autoridad competente garantizar que la deuda tributaria sea recaudada, junta con las multas e intereses apropiados. Para garantizar que esto se haga de una manera eficiente y expedita, las autoridades fiscales normalmente recurren a medidas administrativas, así como a los tribunales. El proceso de recaudación realizado por la autoridad fiscal ha sido referido como recaudación administrativa a diferencia del proceso llevado a cabo por los tribunales. La ventaja esperada de procedimientos administrativos sobre la acción judicial es que ante la falta de conocimientos técnicos de muchos funcionarios judiciales en materia de impuestos y las demoras inherentes al proceso judicial, las medidas administrativas pueden proporcionar un enfoque ventajoso para la recuperación de la deuda.

En este sentido un procedimiento amistoso o administrativo puede ser definido como la acción previa de la administración, antes de la aplicación del procedimiento de recaudación coercitiva.¹ Como tal, debe permitir a la autoridad fiscal ahorrar los recursos y el tiempo que sea requerido por el proceso administrativo coercitivo y también se puede considerar que es una manera más amigable de recuperar lo que se adeuda.

La Autoridad Tributaria de Kenia ha utilizado los procedimientos administrativos previstos por la ley para hacer cumplir la recaudación de las deudas fiscales. La recaudación de la deuda fiscal hasta la fecha no ha reflejado el porcentaje de éxito que hemos registrado en otras actividades y, de hecho, nuestra recaudación de la deuda no ha seguido el ritmo de la movilización de los ingresos internos totales. KRA también ha reorganizado sus estructuras administrativas, y ha automatizado sus procesos y esto afectará la gestión de la deuda en adelante.

¹ Perfil técnico del CIAT

La posición de KRA como una organización en reestructuración o que no ha completado una transición automática hacia una forma más funcional significa que no ha usado plenamente las oportunidades generadas de los avances en la tecnología de la información. Además, KRA abarca tanto una función tradicional tributaria con un “tiempo real” y controles físicos directos de su entorno de transacciones, y una administración tributaria doméstica que se basa sustancialmente en información secundaria y controles. Esto ha llevado, en el caso de la deuda, a separar unidades de deuda entre otros. Esto necesita ser tomado en consideración a medida que el documento es leído.

El resto de este documento está estructurado como sigue:

1. Una visión general de la situación de la deuda tributaria en KRA, su origen y sus características,
2. Las disposiciones administrativas relacionadas a la gestión de la deuda en KRA incluyendo el alcance y limitaciones de los métodos de persuasión,
3. El entorno de apoyo a la gestión de la deuda, centrado en los recientes sistemas de tecnología de Información,
4. Un examen del alcance limitado y de la utilización de cooperación internacional administrativa,
5. El uso de alianzas estratégicas por parte de KRA para la recopilación de información y el cumplimiento, y las limitaciones causadas por el entorno existente,
6. Los desafíos que enfrenta el departamento de ingresos en sus actividades de gestión y propuestas de soluciones,
7. Recomendaciones y conclusiones

2. RESUMEN GENERAL DE LA POSICIÓN DE KRA EN RELACIÓN A LA DEUDA FISCAL

A finales de junio de 2011 la deuda total pendiente de pago en los libros de KRA totalizaban 93,486 millones de Kshs. (US\$1,133 millones al tipo de cambio promedio de junio de 2011 de 82.47 Kshs por dólar de EE.UU.) en los siguientes departamentos:

**TABLA 1: DEUDA FISCAL DE LA AUTORIDAD TRIBUTARIA DE KENIA
(Valores en millones de Kshs (chelines kenianos).)**

DEPARTAMENTO	TOTAL DE LA DEUDA	Total de ingresos (2010/11)	Deuda como % de los ingresos recaudados
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS ADUANEROS (CSD)	10,424	223,468	4.7%
OFICINA DE LOS GRANDES CONTRIBUYENTES (LTO)	25,108	295,214	8.5%
INGRESOS DOMÉSTICOS (DR)	57,954	111,573	51.9 %
DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE TERRESTRE (RDT)	0	2,648	N/A
TOTAL	93,486	634,903	14.7%

Fuente: Datos de KRA

El Objetivo de KRA es responder a las mejores prácticas mediante la reducción de la deuda por debajo del 5% de los ingresos. Esto se logrará mediante la reducción de la deuda en un 33% anual. Como puede verse en el cuadro 1, sólo el Departamento de Servicios Aduaneros (CSD) ha cumplido con el requisito del 5%, mientras que el Departamento de Ingresos Domésticos (DR) que se ocupa de los contribuyentes medianos y pequeños tiene el grueso de la deuda KRA. El Cuarto Plan Corporativo de KRA (2009/10-2011/12) previó que la proporción total deuda/ingresos disminuiría del 28% al 15% en 2011/12. Aunque técnicamente esto se ha logrado, se debe más a la introducción de la regla “in duplum” en la Ley de Finanzas del 2009 que a los esfuerzos de reducción agresiva².

Además, KRA sufre de un problema de “deuda vieja” (deuda de impuestos, pre 1992, deuda del IVA pre 1996 y la deuda de retención de salarios (deuda PAYE pre 1994) donde los registros no son confiables. Por lo tanto, la gestión de la deuda y las medidas para reducir la deuda no pueden ser consideradas como un punto fuerte en el desempeño reciente de KRA.

El cuadro 2 a continuación muestra la composición de la deuda de KRA por fuente y departamento.

² La regla “in duplum” limita el interés y las sanciones al 100% del capital. Tras su introducción, KRA ha revisado la baja de su deuda para cumplir con la ley, por lo tanto reduciendo la proporción deuda / ingreso.

Tabla 2: Deudas pendientes al 30 de junio de 2011 por categoría principal de impuesto
[Valores en millones de Kshs. (chelines kenianos)]

Departamento	Categoría principal de impuesto	Capital	Multa	Interés	Total a junio de 2011
Oficina de los grandes contribuyentes (LTO)	No auto evaluados				55
	Auto evaluados	1,421	100	305	1,826
	Evaluación Ad.	3,743	1,940	7,311	12,994
	Corporación	5,164	2,040	7,616	14,875
	IVA	1,879	34	3,777	5,690
	Retención salarial	1,638	208	200	2,046
	Con retención	1,617	21	732	2,370
	Impuestos sobre el consumo	27	0	99	126
	Evaluación Est.	0.145	.04	0.767	0.952
SUB TOTAL		13,851	4,343	20,041	25,108
Ingresos domésticos (DR)	No auto evaluados	4,879			4,879
	Auto evaluados	14,098	4,581	15,984	34,665
	Evaluación Ad.	5333			5,333
	IVA	2002			2002
	Retención salarial	640			640
	Con retención	0			0
	Impuestos sobre el consumo	0			0
	Evaluación Est.	4,062	1,099	5,271	10,433
SUB TOTAL		31,017	5,680	21,256	57,954
Departamento de Servicios Aduaneros (CSD)	Auditorías a posteriori				4,053
	Otra deuda pendiente				6,374
SUB TOTAL					10,424
TOTAL					93,486

Fuente: Informe de los departamentos de KRA

De la tabla puede verse lo siguiente:

1. La fuente más importante de la deuda es la deuda auto evaluada en DR, con las sanciones e intereses superior a la deuda principal³,

³ A pesar de la introducción de la regla "en duplum", esto se aplica a la deuda posterior a la fecha de vigencia. Por lo tanto la deuda que había acumulado multas e intereses superior al 100% del capital en la regla "pre-duplum" no tenían su deuda reducida

2. De las empresas grandes cubiertas por la LTO, el impuesto de sociedades es la fuente principal de la deuda,
3. El Impuesto de sociedades en LTO, auto evaluación fiscal en Ingresos Domésticos (DR) y las evaluaciones estimadas en DR constituyen casi dos tercios de la cartera total de la deuda;
4. Los intereses acumulados de la deuda LTO superaban el capital, un indicador de un proceso lento de recuperación de la deuda.

3. TRATAMIENTO ACTUAL DE LA DEUDA EN LA AUTORIDAD

3.1 Facultades de KRA relacionadas a la deuda fiscal

Las facultades legales e institucionales de KRA relacionadas a la deuda tributaria pueden compararse con países típicos de la OCDE con el marco de la OCDE como referencia⁴, los poderes de ejecución de KRA con relación al cobro de deudas pueden ser analizados como sigue:

- o **Conceder más tiempo para pagar:** las diversas leyes de ingresos tienen disposiciones que permiten a los comisionados concertar acuerdos de pago con deudores como parte de las disposiciones de aplicación,
- o **Renuncia al cobro de la deuda tributaria:** en Kenia, solo el Ministro con la aprobación del Parlamento puede suspender la deuda principal. El Comisionado podrá recomendar al Ministro que cancele la deuda tributaria de una persona debido a la incertidumbre de hecho o de derecho, las dificultades o la equidad, la imposibilidad o dificultad extrema o gastos excesivos en la recaudación del impuesto. El contribuyente también puede presentar una solicitud al Ministro para solicitar la cancelación debido a la incertidumbre de hecho y de derecho, las dificultades o la equidad. Respecto a esto, la sección de EACCMA 133(2) dispone que cuando el Comisionado cree que la deuda no es recuperable, informará al Consejo EAC por escrito y, con la aprobación de la Asamblea legislativa de África oriental, cancelará la deuda.
- o **Renunciar a las multas y intereses:** Los estatutos de los ingresos diversos (sección... de la Ley de impuesto sobre la renta, el artículo... de la Ley del IVA, el artículo... de la EACCMA) prevén

⁴ *La Administración tributaria en la OCDE y en países seleccionados no miembros de la OCDE: Información Comparativa series 2007*

exenciones del pago de multas e intereses... Las multas e intereses que van a conllevar solicitudes de exenciones son el "Custom Act Sec. 139, 158B y 35, IVA Sec. 15 y 25, 6th & 7th Schedule and Income Tax 37,72(1), 72(c) (1), 72D, 94)1). La concesión de la exención dependerá de las circunstancias en que se presenta la justificación de la renuncia, haciendo especial hincapié en la cooperación de los contribuyentes en la recuperación de la suma principal en cuestión, el cumplimiento de los requisitos legales y el cumplimiento tributario. La exención máxima que KRA puede otorgar es de 1,5 millones de Kshs (aproximadamente 16,850 dólares EE.UU. en los tipos de cambio de junio de 2011), mientras que las exenciones por encima de ésta cifra tiene que ser referidos al Ministro.

- o **Cobros de terceros:** KRA publica notificaciones a terceros, cuando el período de tiempo determinado en una notificación de demanda ha expirado y el deudor no ha respondido. Los terceros deben acusar de recibo el aviso de la agencia dentro de 7 días o corren el riesgo de que el impuesto pendiente sea cobrado. Los avisos de la agencia requieren que el agente notificado pague dentro de los 30 días del aviso,
- o **Restricción de viajes de los deudores:** en virtud del artículo 98 de la ley de impuesto sobre la renta, el Comisionado puede mediante notificación por escrito a una persona evaluada, requerir el pago de la totalidad o parte de impuestos evaluados. Cuando él tiene motivos razonables para creer que la persona evaluada está a punto de salir de Kenia sin pagar el impuesto o presentar garantías adecuadas, él puede emitir una orden de detención y llevar a la persona a los tribunales para mostrar causa por la que no deberá pagar los impuestos necesarios, o proveer garantías a satisfacción del Comisionado,
- o **Arreglos de incautación de los activos del deudor:** KRA puede recuperar impuestos por embargo. Cuando el contribuyente se encuentra en posesión de bienes embargables, las notificaciones de la agencia han sido infructuosas y las sumas en juego son muy grandes. Otras consideraciones tales como que el contribuyente está a punto de abandonar el país o de declararse en quiebra también entran en juego. Además, las secciones 103, 132 y la sección 22 de la Ley de Impuesto sobre la renta, la Ley de Gestión aduanera de la Comunidad del África Oriental y la Ley del IVA, respectivamente, prevén la ejecución de la garantía de la propiedad. Esto se utiliza cuando una persona que es el dueño de la tierra o del edificio no realiza el pago. El Comisionado podrá

notificar a esa persona por escrito de su intención de solicitar al Registro de Tierras para que la propiedad sea sujeto de la cantidad de impuestos especificados en la convocatoria. El Comisionado puede requerir que una persona suministre una garantía por el impuesto adeudado por esa persona. Las notificaciones se deben dar con antelación de al menos 30 días. Para asegurar que los cargos y las advertencias sean asignados, el primero es para asegurar los intereses de la Autoridad, y luego para vender los bienes inmuebles,

- o **Cierre de negocios y cancelación de licencias:** donde las empresas requieren una licencia específica por KRA - tales como los agentes de aduanas y transitarios bajo la EACCMA y los operadores de impuestos indirectos - los comisarios están facultados para suspender o revocar las licencias,
- o **Compensar deudas de impuestos en créditos de impuestos:** las provisiones de la ley de KRA permiten compensar deudas tributarias contra créditos fiscales,
- o **Pagos del gobierno retenidos a los deudores:** Los estatutos de ingresos proveen disposiciones que permiten que las notificaciones de la agencia sean presentadas en las agencias gubernamentales en la misma forma que para otras organizaciones,
- o **Certificado de paz y salvo impositivo para contratos con el gobierno:** KRA emite certificados de cumplimiento fiscal para los individuos y las instituciones. Estos certificados son un requisito (condición previa) para la aplicación de cualquier licitación pública, concesión de licencias de licor o para registrarse como un agente de aduanas, entre otros. El certificado de paz y salvo también es ahora un requisito para el nombramiento en oficinas estatales. Como tal, su ausencia se convierte en un obstáculo para los contratos públicos, así como los cargos públicos clave. KRA ha desarrollado un certificado de cumplimiento tributario genérico, así como una base de datos para organizar los detalles de todos los certificados de cumplimiento tributario con el fin de que las partes interesadas pueden confirmar la autenticidad de los certificados. Este verificador de Certificado de Cumplimiento Tributario fue desarrollado en febrero de 2011 y está en línea.
- o **Imponer la deuda tributaria en los directores de la empresa:** Esta disposición requeriría levantamiento del velo corporativo para identificar quiénes son los propietarios reales de las empresas, y tendrá que llevarse a cabo conforme a las disposiciones de la

Ley de Sociedades Anónimas. Por tanto, no es específicamente previsto en las Leyes de Ingresos,

- o **Publicar el nombre de los deudores:** Las leyes fiscales de Kenia ponen límites severos sobre la posibilidad de compartir o publicar información sobre los contribuyentes con terceros (incluyendo agencias estatales). Estas restricciones se ven apoyadas por las disposiciones constitucionales relacionadas a la privacidad. Por lo tanto, es poco probable que la autoridad publique los nombres de los deudores tributarios,
- o **Iniciar un procedimiento de quiebra:** El artículo 38 de la Ley de Bancarrota establece que en la distribución de los bienes de una quiebra o los activos de una empresa en liquidación, ciertas deudas se pagarán con prioridad sobre todas las demás deudas. Los impuestos adeudados al Gobierno son partes de esos créditos privilegiados. Además, como persona jurídica, la Autoridad también puede iniciar un procedimiento de bancarrota en circunstancias excepcionales. Sin embargo, cuando los procedimientos de quiebra son presentados, sólo los impuestos en los últimos 12 meses se pueden recuperar.

Por lo tanto, puede afirmarse que la Administración Fiscal de Kenia tiene a su disposición los poderes que se espera que estén disponibles a la mayoría de las autoridades tributarias modernas.

3.2 Ámbito de las estructuras administrativas y ventajas / desventajas

La gestión de la deuda en KRA está a cargo de las distintas unidades del departamento de la deuda - el CSD tiene su propia unidad de gestión de la deuda, mientras que los dos departamentos de impuestos internos (DR y LTO) cuentan con unidades individuales de deuda, pero comparten una unidad de cumplimiento y de política de deuda. Esto está en consonancia con la estructura funcional de la Autoridad.

3.2.1 Departamento de gestión de la deuda fiscal nacional (DTD)

En la DTD la gestión de la deuda es parte del programa de cumplimiento. Los dos departamentos en el departamento más grande (LTO y DR) tienen una dirección de la deuda y cumplimiento y una dirección de la deuda, respectivamente. Los dos departamentos comparten un cumplimiento y la unidad política de la deuda. La deuda surge de las auditorías, verificaciones de cumplimiento, auditorías de reembolso, reclutamiento de nuevos contribuyentes, las evaluaciones estimadas

y devoluciones no acompañadas de pagos, entre otras. Las funciones de las unidades de gestión de la deuda incluyen el establecimiento del nivel de la deuda pendiente y su clasificación por edad, su clasificación por titular, y las características principales de interés, tales como cobro, la existencia de procesos judiciales o renuncia, el seguimiento de pagos, incluyendo por medio de cheque, mantener un registro sobre la gestión de exenciones, identificar y revisar los casos condonados y recopilar y actualizar los requerimientos mensuales de las expectativas.

Las fuentes primarias de la deuda DTD son:

- o Impuesto al Valor Agregado (IVA), los atrasos,
- o Pago devuelto sin el cheque,
- o Devolver Sobrepago,
- o Estimados de atrasos (de auditoría y cumplimiento de normas),
- o Interés en impuestos no pagados (un máximo de 100% de acuerdo con la regla “en duplum”)
- o Sanciones, incluyendo el pago atrasado,
- o Multas a delitos,
- o IVA con retención (IVA retenido pero no remitido),
- o Autoevaluaciones y evaluaciones adicionales,

Los procedimientos de gestión de la deuda por lo general incluyen procedimientos para validar la deuda (es decir, garantizar que la deuda es en realidad legalmente efectiva), la emisión de avisos de la demanda (por lo general durante 14 días seguido por un aviso de 7 días) y una demanda final, cuando el contribuyente no responde a las notificaciones. La nota final será seguida por un cambio de actividades de aplicación, incluyendo notificaciones de agencia, recuperación de impuestos por el embargo y la garantía de bienes. Los impuestos pueden también recaudarse a través de demandas civil o penal, según lo establecido por la ley.

En los Impuestos nacionales, la deuda se clasifica en coleccionable o como “núcleo duro”. Esta clasificación ayuda en la recopilación y el énfasis aplicado en cada clase.

Con respecto a las prioridades, las deudas más recientes son más rápidas de rastrear seguidas por la deuda dura y otras deudas, según la naturaleza del caso. Las prioridades se establecen por las unidades de deuda respectivas en los 2 departamentos.

Con respecto a la tercerización del cobro de deudas, los comisionados podrían recurrir a disposiciones de las leyes vigentes que establecen la externalización de funciones.

Por ejemplo, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) Cap.476, Sección 3 (3) (b) contiene disposiciones que pueden utilizarse para la contratación externa de cobro de deudas en el caso de deudas de IVA. La disposición específica que ofrece "... sujeto a la aprobación de la Junta Directiva de la Autoridad, mediante un aviso en el Diario Oficial, nombrar a otras personas que él determine para llevar a cabo cualquiera de las funciones del Comisionado en virtud de esta Ley, que requieran de conocimientos técnicos o habilidades sujetas a las limitaciones que el Comisionado considere conveniente. Además, los agentes judiciales pueden utilizarse para cobrar la deuda. A pesar de estas disposiciones, KRA no subcontrata el cobro de deudas y de hecho Kenia no tiene un buen registro de las instituciones públicas que hacen y se benefician del proceso.

Con respecto al cobro amistoso, los métodos normales DTD incluyen entrevistas individuales entre el personal y los clientes, llamadas telefónicas y la emisión de avisos de demanda. Es lo más probable que éste proceso conduzca a la cooperación, ayude a la autoridad a cobrar la deuda de una manera cordial y en ocasiones puede mejorar el cumplimiento. Esto tiene la ventaja adicional de mantener a los contribuyentes en los negocios, lo que no siempre puede ser posible en el caso de la cobranza coactiva. Por otro lado, se trata de un proceso que consume tiempo y los contribuyentes pueden que no sean cooperadores, y hasta ignorantes de sus obligaciones. También existe el riesgo de incumplimiento y/o desaparición de los deudores.

3.2.2 Departamento de gestión de la deuda de los servicios de aduanas

La Unidad de administración de deuda (DMU) es una unidad dentro de la División de cumplimiento del CSD. El objetivo principal de la unidad es garantizar que se cumplan las obligaciones del departamento de reducir y mantener niveles aceptables de deuda a través de estrategias de recuperación y de reducción de deuda prudente, eficaz y eficiente y desarrollo de capacidades. Las funciones de la unidad están actualmente en la sede, pero la estrategia a largo plazo es implementar las funciones a las divisiones seleccionadas y regiones dentro de las oficinas del CSD. Las funciones de la unidad incluyen el

mantenimiento de una base de datos confiable de toda la deuda del departamento, el desarrollo de estrategias de recuperación de deuda, la verificación y conciliación de las cifras de la deuda, la recuperación y la reducción de la deuda. La DMU recibe entradas en forma de informes de deuda pendiente procedente de las auditorías a posteriori (PCA) la división de facilitación del comercio incluyendo los títulos/multas de deudas pendientes, ingresos pendientes aprobados para el pago y la Unidad de Monitoreo de Petróleo (PMU) sobre productos derivados del petróleo. Otras deudas pueden ser generadas de paquetes postales, los planes de exportación de diversas campañas de promoción (La Oficina de Promoción de Programas (EPPO), la Fabricación bajo fianza (MUB), las Zonas Procesadoras para la Exportación (ZPE) y la oficina de remisiones de impuestos para las exportaciones (TREO), las desviaciones y conversiones, que se detectó en las declaraciones, sin perfeccionar las versiones anteriores, debido a las importaciones temporales, multas e intereses, las infracciones y las multas y el alquiler de almacenes.

Debido a que las operaciones de gestión de la deuda se hacen actualmente de forma manual, se pone énfasis en velar que los informes de los deudores al DMU sean hechos a tiempo, completados y con el apoyo de todos los documentos fuentes pertinentes bajo amparo de la forma prescrita conocida como Hoja de Información de Deudores. La información crucial que se incluirá en la hoja incluye: Nombres y ubicación del deudor, breve historia de la deuda, tipo de negocio, dirección de correo postal, teléfono, personas de contacto, banqueros, todos los activos conocidos, incluyendo los principales deudores y proveedores, ya que esto ayudará a la unidad a tomar una decisión informada de recuperación de deuda.

Una vez que se recibe la información sobre la deuda, se registra la misma. Esto implica la asignación de un número único de identificación en todas las carpetas de la deuda para facilitar su consulta, registro y análisis de datos básicos de la deuda, la reconciliación y la validación de los datos de la deuda, la clasificación basada en perfiles de riesgo de los deudores en categorías de “casos a ganar rápidamente”, deuda para recaudar, deuda dudosa y deuda incobrable. Las deudas se clasifican en función de la edad, el valor, facilidad de recaudación, el costo de la recaudación, el deudor y la fuente. Este enfoque proporciona un enfoque único para cada categoría de deudor, mejora el uso adecuado de los planes de trabajo y mejora la eficiencia y la generación de perfiles de riesgo. La desventaja es que el proceso es tedioso y lento.

La asignación de prioridades, a continuación, se realiza sobre la base de riesgos -cuanto mayor sea el riesgo, más alta la prioridad.

Después de tener un perfil de la deuda, un aviso de intención de cumplir se sirve con respeto a todos los casos donde el impuesto se encuentra válidamente por pagar. El deudor tiene siete (7) días a partir de la fecha de entrega de la notificación para responder. Un período de diez (10) días en general se permite para el servicio.

Cuando el pago se recibe dentro del plazo del preaviso, el caso está cerrado y el registro de la deuda actualizado en consecuencia. En algunos casos los deudores plantean objeciones a la demanda. Si las cuestiones planteadas no se pueden resolver dentro de la unidad, el caso se refiere a la autoridad competente para la decisión adecuada.

Un seguimiento por teléfono o cualquier otro método adecuado se realizan con los que no responden.

Si no se ha recibido respuesta del deudor después de la expiración del aviso de los siete días, o cualquier otro plazo definido, las medidas de aplicación inmediata serán aplicadas.

Las herramientas de aplicación disponibles para su uso incluyen los siguientes instrumentos:

- o Aviso de la agencia: (Sección 131, EACCM, Ley 2004) que permite que el comisionado requiera que un agente pague los derechos de parte del principal cuando el agente le debe dinero al principal, mantiene dinero en la cuenta del principal, tiene la autoridad para pagar el dinero del principal o está en posesión de mercancías para el principal, cuyas mercancías son sujetas al impuesto que no ha sido pagado.
- o Recuperación por dificultad: (Sección 130, EACCM, Ley 2004) que permite procedimientos sumarios legales para recuperar los derechos sobre los bienes,
- o Garantías sobre propiedades para impuestos no pagados: (Sección 132, EACCM, Ley 2004.)
- o Suspensión de agentes: Esta está previsto en la sección 145 (3), EACCM, Ley 2004.

- o Venta en subasta pública de bienes en depósito de aduanas: (Sección 42(1), EACCM, Ley 2004.) Esta prevé para bienes que no han sido retirados de un depósito aduanero dentro de los 30 días desde la notificación de la subasta. El artículo 42(4) establece el orden en que los costes administrativos resultantes del proceso deben cumplirse a partir de las obligaciones, los gastos de retirada y venta, alquiler y los cargos de aduanas, las tarifas portuarias y de transporte y otros cargos, en ese orden, con saldos a pagar al propietario (Si las mercancías no eran restringidas).
- o La sección 42(6) establece que, cuando los bienes son puestos a la venta.... y no se pueden vender por la suma total pagadera que cubre todos los impuestos, gastos... podrán ser destruidos o eliminados de manera que ordene el Comisionado. Esto significa que si unas mercancías no se venden, se pueden destruir.
- o Un llamado a los garantes de fianzas para honrar las obligaciones pendientes: La sección 109 de la EACCMA de 2004 permite al Comisionado notificar para exigir a la persona que dio la garantía a pagar dentro de 14 días cuando no se cumplan las condiciones de una fianza,

Como se muestra en la tabla 1 la CSD ha conseguido mantener su nivel de endeudamiento por debajo del objetivo del 5% de sus ingresos. Sin embargo, esto se debe sustancialmente a la naturaleza de la gestión aduanera que, teniendo la custodia física de los bienes, el CSD es capaz de garantizar que la mayor parte de las cuotas se paguen antes de la liberación de las mercancías. Sin embargo, un reto particular para el CSD ha sido la conversión de los impuestos evaluados a través del programa de auditoría a posteriori (PCA) en ingreso. La tabla 3 a continuación muestra estadísticas clave de PCA:

Tabla 3: Características de la deuda PCA y Estatus al 30 de junio de 2011
(Valores en Kshs (chelines kenianos). mn)

Rendimiento total para el 2010/11	1,436
Total del recaudado para el 2010/11	261
Recaudado como % del rendimiento	18.1 %
Cantidad en litigio	2504

Fuente: Datos CSD

Con respecto a las posibilidades de externalización, existe la ausencia de un marco jurídico necesario para crear un mandato legal con el

cual ejecutores de terceros puedan aplicar medidas coercitivas sin la necesidad de buscar órdenes judiciales. Sin embargo, si se crea éste marco, hay potencial de reducir la deuda debido a la eficacia de operaciones no burocráticas y aumentar la efectividad de la recaudación y reducir su costo. El proceso podría resultar en recursos KRA liberados para participar en otras funciones de generación de ingresos. Por otro lado la externalización podría comprometer la confidencialidad de la información y el servicio al cliente dejará de disfrutar de las ventajas de las operaciones centralizadas.

4. HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA RECUPERACIÓN DE LA DEUDA: PAPEL DE LOS SISTEMAS DE TECNOLOGIA DE INFORMACION

La TI tiene una gran promesa de apoyar la función a la recaudación de la deuda a medida que se va automatizando por completo. La estrategia de automatización de KRA identificada en TIC como un habilitador para la reforma de la administración tributaria y el programa de modernización (RARMP). La estrategia se basa en el compromiso de aprovechar eficazmente la administración de la información y la habilitación de la tecnología para mayor eficiencia y eficacia de los servicios. KRA planea la plena automatización de la Autoridad y asegurar que los sistemas de TIC sean totalmente integrados, permitiendo una vista única del contribuyente y la plena utilización de las TIC para mejorar el cumplimiento. Hasta la fecha la estrategia de automatización ha resultado en los siguientes logros principales:

- o Un moderno sistema en línea, el sistema de aduanas SIMBA está en pleno funcionamiento, e incorpora un tratamiento de documentos del Centro (DPC), y varios sistemas de apoyo, incluyendo una base de datos de valoración (KRAVS), sistema de información de valores de petróleo (COSIS), sistema de información de gestión de carga (CAMIS) entre otros. La autoridad también ha sido capaz de reemplazar los sistemas de inspección aduanera invasiva con sistemas no invasivos, como escáneres de carga y supervisión electrónica de carga. El sistema de aduanas también permite el intercambio de datos regionales a través del sistema RADDEX. Datos en tiempo real de las exportaciones, almacenaje y mercancías en tránsito se intercambian entre el sistema de SIMBA y el sistema ASYCUDA, común en otras autoridades regionales de ingresos.
- o Un sistema de gestión integrado de impuestos (ITMS en inglés) ha reemplazado el sistema menos moderno o manual. Los objetivos del ITMS son proporcionar servicios eficientes y eficaces a los

contribuyentes y al público y reducir la interacción con los oficiales, facilitar el intercambio continuo de información a través del KRA y terceros pertinentes para fines de coincidencia de datos, detectar el incumplimiento, facilitar la aplicación de acciones combinadas y proporcionar así una visión única de un contribuyente. Hasta la fecha el registro y los módulos en línea se ha completado, mientras que los próximos pasos se centrarán en las operaciones de respaldo en oficina, incluyendo la ejecución de un módulo de deuda y ejecución (D & E).

- o El Departamento de Transportes Terrestre tiene el sistema de gestión de vehículos (VMS), que por estar vinculado al sistema SIMBA permite a los vehículos ser matriculados a medida que llegan a puerto, mientras que su vinculación con la base de datos de PIN ha permitido la verificación del PIN,
- o Un sistema común de recibos de efectivo (CCRS), que asegurará una actualización rápida del sistema de libros de los contribuyentes y la fiabilidad de la conciliación bancaria,
- o KRA también estableció un centro de llamadas en febrero de 2008 con el objetivo de presentar a los contribuyentes (y otras partes interesadas) una única visión de la organización y sus funciones básicas con el propósito de brindar un buen servicio. El objetivo del Centro de Contacto del proyecto de KRA era crear y mantener un enfoque corporativo para la recaudación de ingresos y el servicio a los contribuyentes mediante el establecimiento de un punto de contacto claro y publicado para mejorar la consistencia y la calidad de servicio a los contribuyentes y las partes interesadas mediante el aumento de la generación de ingresos a través del apoyo del Sistema Tributario Integrado de Gestión (ITMS), mejorar las eficiencias operacionales para consultas generales, lograr y mantener la satisfacción del cliente a través de una consistente entrega de servicios. A la fecha, el Centro de Contacto recibe hasta 18,000 llamadas de voz de los contribuyentes y hasta 9,000 mensajes de correo electrónico mensuales de los interesados en la actividad principal de la organización. Estas solicitudes de entrada se abordan dentro de las 24 horas a través de diversos procesos de negocio implementados como parte de los procedimientos operativos del Centro de Contacto.

En lo que respecta a la automatización y la deuda, el departamento de impuestos internos cuenta ahora con módulos para la generación de deudas fiscales (IVA e impuesto sobre la renta) basados en la autoevaluación o evaluaciones adicionales generadas por

el departamento. Los sistemas de TI facilitan la captura de las cantidades evaluadas, calculan los intereses y las multas y publican los montos de la deuda calculada en los libros del contribuyente. El sistema informático mantiene los datos sobre la deuda mensual, así como proporciona el estado de la deuda para cada contribuyente, estación de impuestos, y cabeza de impuestos. Los pagos se realizan se acuerdo a las observaciones y año específico.

En el futuro, se prevé que la tecnología de la información funcionará como un servicio público. Se utilizará una columna vertebral común para vincular a los involucrados, los proveedores de servicios, agencias gubernamentales, sus funciones y servicios, por lo que pueden lograr resultados públicos que ningún agencia puede lograr por sí sola. Los clientes que quieran realizar transacciones electrónicas con KRA podrán hacerlo. Las formas emergentes de la tecnología, en particular basadas en los recursos de la web, se convertirán en herramientas vitales permitiendo a los clientes trabajar con la Autoridad para acceder a la información y resolver problemas. Los contribuyentes podrán presentar declaraciones de impuestos, recibir reembolsos, pagos y consultas sin hacer una cita, esperar en la fila, o conducir por la ciudad. El cliente, no la Autoridad, definirá la fecha, la naturaleza y el alcance del acceso a los servicios e información.

Además la estrategia de KRA prevé que la autoridad trabajará en estrecha colaboración con otras agencias del Gobierno de inscripción como el Ministerio responsable de inmigración y de registro, el registrador de las empresas y la Oficina Nacional de Registro, entre otros, para asegurar la conectividad entre los sistemas de información. Esta medida asegurará que la información en estos sistemas se use para lograr el cumplimiento de las personas no registradas.

Cabe señalar que la inversión que KRA ha hecho en TI en gran parte ha sido financiada por el gobierno de Kenia reduciendo así al mínimo los retrasos y la incertidumbre inherente a los programas financiados por donantes.

4.3 Cooperación administrativa internacional

A medida que las transacciones económicas son cada vez más globalizadas, la cooperación internacional en materia fiscal se ha vuelto más importante. En este sentido, los acuerdos para el intercambio de información sobre los contribuyentes en todas las jurisdicciones se vuelven importantes. La transferencia de fondos a través de las fronteras es un medio fundamental de evasión tributaria. En general, los países africanos no se han aprovechado de las

posibilidades de maximizar la cooperación tributaria. Por lo tanto, para revisar la experiencia de Kenia en este campo, es necesario un punto de comparación o caso de referencia.

El Convenio de 1989 de asistencia administrativa mutua en materia tributaria de los países nórdicos sirve como un buen ejemplo de las operaciones internacionales de cooperación administrativa y como tal puede ser usado para comparar que arreglos están disponibles para Kenia.

La convención nórdica incluye:

- o La notificación de documentos, el suministro de información en materia tributaria, el suministro de los formularios pertinentes, la recolección y transferencia de impuestos y provisiones de doble imposición,
- o Los impuestos actuales a los que se aplica la convención en los países contratantes,
- o Interpretaciones,
- o Procedimientos para solicitar y proporcionar asistencia e información, limitaciones (determinadas por las leyes locales) y disposiciones de control de calidad,
- o Disposiciones para la comunicación periódica automática de información relacionada a individuos de países asociados, centrándose en sus ingresos y pagos,
- o Disposiciones para las inspecciones fiscales simultáneas de individuos que los países socios tienen interés y disposición para los funcionarios de un Estado contratante a presentar la información en un asunto de impuestos en otro estado y requisitos de confidencialidad en relación con esta información,
- o Modalidades para la recuperación de impuestos y
- o Otras disposiciones especiales.

Kenia carece de tratados similares, ya que se centró, como es común en los países en desarrollo, en los Tratados de Doble Tributación (DTA) que no tienen ninguna provisión de asistencia administrativa mutua. La DTA de Kenia ha sido modelada en gran medida según el Convenio Fiscal Modelo de las Naciones Unidas que no contiene

el artículo sobre “Asistencia para la recaudación de impuestos”. El razonamiento de la ONU es que la mayoría de los países en desarrollo carecen de la capacidad de recaudar sus propios impuestos por lo que sería una carga para que se comprometan a recaudar impuestos en nombre de otro país. Sin embargo, todos nuestros DTA contienen un artículo sobre el intercambio de información que obliga a las Partes Contratantes en el intercambio de información en materia fiscal a quien lo solicite. Los DTA se complementan a menudo con los Acuerdos de Intercambio de Información Fiscal (TIEA) o memorandos de entendimiento sobre intercambio de información incluyendo uno entre los Estados miembros de la Comunidad del África Oriental (EAC).

Los DTA y TIEA proporcionan una plataforma de garantía del cumplimiento mediante auditoría. Ellos prevén:

- o auditoría simultánea en ambas jurisdicciones cuando se ponen de acuerdo para auditar a un contribuyente (que tiene presencia en ambas jurisdicciones), al mismo tiempo;
- o Examen fiscal en el extranjero, donde un país puede permitir que los auditores fiscales lleven a cabo la auditoría de un contribuyente domiciliado en otro Estado contratante
- o modalidades a través de la cual la información se va a intercambiar, como los plazos y la forma en que la solicitud se va a dar.

Sin embargo, Kenia ha llegado a reconocer los desafíos que acompañan a estos acuerdos. En primer lugar, para que un país sea capaz de intercambiar información, él debe ser capaz de obtener esa información dentro de sus jurisdicciones. Esto significa que tiene que haber un marco dentro del país que permita a los distintos organismos dentro de ese país a intercambiar información, por ejemplo el intercambio de información entre las agencias de ingresos y los cuerpos de seguridad, los reguladores del sector financiero, registro de empresas / personas / sociedades. En segundo lugar, el marco puede requerir modificaciones administrativas y legislativas que pueden resultar difíciles de implementar. Dicha legislación podría incluir abordar las cuestiones de confidencialidad profesional-cliente, el secreto bancario, requisito de divulgación en los informes financieros, entre otros. En tercer lugar, la capacidad de manejar (recibir, recuperar y enviar) la información requiere una inversión masiva en la automatización.

Donde esto carece de un intercambio de información eficaz sería severamente limitado. Así, esas jurisdicciones que deseen entrar en asistencia administrativa mutua deberían estar preparadas para desplegar recursos suficientes para permitir no sólo hacer cobro de sus propios ingresos, sino también los ingresos adeudado a sus socios de tratado.

En las economías menos desarrolladas, donde los recursos son insuficientes, la asistencia mutua administrativa no sería una opción viable.

Aunque el uso de la cláusula de intercambio de información en nuestro DTA ha sido limitado, información útil se ha recibido desde el Reino Unido y Alemania, a través de este acuerdo, que ha ayudado en gran medida nuestras auditorías. Además, recientemente Kenia ha iniciado un TIEA con la jurisdicción de Guernesey y Bermudas. Las negociaciones también están en marcha con otras jurisdicciones de impuestos bajos - Liechtenstein, Jersey, Islas Caimán, la isla de Man y Malta.

4.4 Alianzas estratégicas con terceros para obtener información

Como un cuerpo de ingresos KRA es capaz de adquirir información usando poderes legales, así como utilizar las relaciones con otros órganos para hacerlo. En este sentido, la autoridad utiliza las relaciones con otras organizaciones asociadas para adquirir información y simplificar los procesos de registro, recolección y verificación de los ingresos. Las Alianzas estratégicas incluyen:

1. Con agencias gubernamentales incluyendo el Registro de las Personas (crítico para el registro de números de identificación personal (PIN), el Registro de Empresas (para el registro de empresas, así como información sobre los directivos, propiedades, etc., el Ministerio de Tierras con el que KRA tiene un acuerdo de agencia para cobrar las tasas de la tierra: esto proporciona una valiosa información sobre la propiedad, con los ministerios que a través del sistema proporcionan información valiosa sobre sus clientes,
2. Con las empresas del Estado que son principalmente órganos con los cuales KRA hace negocios y por lo tanto tienen intereses comunes. Estos incluyen la Autoridad Portuaria de Kenia con la cual nosotros compartimos por medios electrónicos de documentos y otros datos relacionados con el comercio, con el TRADENET la nueva corporación estatal con ventanilla única, con Kenia Pipeline

Corporation (KPC) y Kenia Petroleum Refineries Limited (KPRL) en productos derivados del petróleo, así como varios organismos de regulación con los que tenemos relaciones (como la oficina de normas, KEBS), que permiten un fácil acceso a la información pertinente a los impuestos,

3. Con las autoridades locales que tienen información sobre las propiedades de interés para KRA, especialmente en lo relacionado a los pequeños empresarios a través de su permiso de negocio único y de la propiedad a través de sus bases de datos de precios y sus listados de utilidades. Esta relación hasta ahora no ha funcionado muy bien.

Un desafío clave que KRA ha enfrentado en la utilización de estas relaciones estratégicas es el desarrollo asimétrico de los sistemas de TIC. KRA está más avanzada que los organismos asociados en las TIC, esto ha significado que en muchos casos no hemos sido capaces de configurar nuestro sistema para compartir información y por lo tanto KRA no ha sido capaz de optimizar en estas relaciones.

Como es común con las autoridades fiscales KRA también tiene facultades para acceder a la información en poder de los bancos y otras instituciones financieras como una fuente clave de información de terceros.

Varias leyes fiscales también requieren que los contribuyentes proporcionen información a través de los requisitos de registro y archivo. Estos se muestran en la Tabla 3:

Tabla 3: Requisitos de información para diversos impuestos

TIPO DE IMPUESTO	MECANISMO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES	FRECUENCIA	OBSERVACIONES
Impuesto al valor agregado	Registro a través de Kshs. 5 m (US\$ 60,679 en tasa de cambio a junio de 2011)		Registro en línea posible
	Presentación	Mensual (todos los contribuyentes del IVA, el ²⁰ del mes siguiente)	Presentación en línea posible

⁵ Esta devolución ya no es necesaria para las personas que tienen 100% de sus ingresos en salarios y tienen un solo trabajo.

TEMA 2.2 (Kenia)

TIPO DE IMPUESTO	MECANISMO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES	FRECUENCIA	OBSERVACIONES
Impuesto sobre la renta	Registro PIN		En línea
	Formulario IT1 para particulares	Anual	Servicio en línea existe ⁵
	Forma IT2c para empresas, clubes, consorcios y IT2P para las asociaciones	Anual	Servicio en línea existe
	Plazos	Trimestral (E1 ²⁰ del mes correspondiente)	Formulario emitido por los bancos (pago)
Impuesto	Inscripción (formulario E1), que necesita una renovación anual	Anual	Ningún registro en línea. Certificado emitido E2 cuando registró
	Presentación	Mensual	

Las sanciones legales existen por la falta de registro o archivo y, normalmente, incluyen una multa e intereses. La confidencialidad de la información se proporciona a través de los sistemas normales de seguridad en Internet, incluyendo el registro y contraseñas, y el marco jurídico que rige la conducta de los funcionarios que acceden a la información.

La ley de KRA (Cap. 469, 14 (a), (b), (c) establece que “Toda persona empleada por la Autoridad será personalmente responsable de cualquier acto u omisión, o cometidos en el ejercicio de sus funciones conforme a ésta Ley, si teniendo en cuenta las circunstancias del caso, tal acto u omisión es el resultado de deshonestidad, negligencia o en contravención de cualquier ley. Estas disposiciones se aplican a todas las leyes escritas relacionadas a los ingresos que establecen severas restricciones sobre la divulgación no autorizada de la información y limita estrictamente la información que la autoridad puede liberar de tal forma que no se puede remontar de nuevo a una empresa individual.

Los costos de proporcionar la información están a cargo del contribuyente correspondiente.

Mientras que el uso por KRA de la ley para extraer información de los contribuyentes y los organismos a terceros está bien establecida, el uso de sistemas automatizados para apoyar la cobranza de la deuda no está bien establecida, especialmente la extracción de información de los sistemas de los socios estratégicos. Esto supondrá el principal reto en el futuro especialmente en los que nos esforzamos por utilizar sistemas de TIC para procesar la información a terceros.

5. DESAFIOS EN LA RECAUDACION ADMINISTRATIVA E INICIATIVAS PARA MITIGAR ESTOS RETOS

Dado que KRA todavía está en proceso de transición de un sistema manual a un sistema automatizado, y también reestructurándose, ella tiene muchas dificultades en relación con el manejo de la deuda. Esos problemas encontrarán solución cuando el proceso de reforma llegara a madurar, y que la autoridad sea completamente automatizada. En este sentido KRA está por poner en marcha muchas de las innovaciones, tales como alertas SMS y la utilización al máximo de las oportunidades de la TI.

5.1. Desafíos que enfrenta la oficina de la deuda aduanera

Los siguientes son los principales retos que enfrenta el CSD en sus actividades de gestión de la deuda:

- o Registros de datos de deuda: Hay una grave escasez de datos sobre la deuda en los registros de la unidad. La reconstrucción de base de datos es, por tanto, importante para identificar, recopilar, cotejar, documentar e informatizar los datos del departamento de la deuda en un formato adecuado que incluye el inventario de la deuda, su clasificación y armonización.
- o Resolución de Disputas: La preferencia de los deudores a acudir a los tribunales en lugar de utilizar el mecanismo de resolución de conflictos Departamental es costosa y lleva a mucha pérdida de tiempo. Los contribuyentes deben ser sensibilizados sobre la necesidad y beneficios de seguir los canales departamentales.
- o La alta prevalencia de la cartera de deuda dudosa en relación con el valor total de las deudas se traduce en dificultades en la recuperación de la deuda y por lo tanto, malos resultados.
- o La práctica de litigio por los deudores para detener la aplicación de medidas válidas demora y frustra el cobro de los ingresos.
- o Las deudas en disputa, la mayoría de las cuales se basan en motivos frívolos, son un riesgo para el proceso de recaudación de ingresos cuyo impacto afecta a las metas de ingresos y una tensión en el personal.

- o El incumplimiento por la mayoría de los bancos comerciales, que son designados como agentes de ejecución, afecta a la eficacia del proceso de ejecución.

5.2. Departamento de Impuestos Internos (DTD)

Con respecto al DTD los principales retos son los siguientes:

- o Retrasos en el procesamiento de la deuda, incluyendo demoras en la tramitación de exenciones, movimiento administrativo de pagos excesivos retrasados en la oficina de efectivo, demora en informar a la unidad de deuda de la nueva deuda coleccionable entre otros. Además, las evaluaciones adicionales no son aplicadas inmediatamente después del comité local y las sentencias del Tribunal Superior,
- o la ignorancia por parte del contribuyente de los motivos de mitigación en el proceso de solicitud de exención,
- o La demora en el desarrollo de los módulos para nuevas tasas de impuestos o regímenes de incentivos: por ejemplo, a las empresas admitidas a cotización (en la bolsa de valores) se les concedió menores tasas de impuestos, pero ha habido retrasos en el desarrollo de módulos para adaptar el sistema a esas condiciones. Similares desafíos del sistema de TI han dado lugar a problemas de no transferencia de pagos en exceso del impuesto de sociedades de un año a otro aún después que las instrucciones para hacerlo se han recibido por parte del sistema tributario.

Cabe señalar que, si bien los retos del sistema de KRA se abordarán a través de la automatización siguiendo el proceso adecuado de mapeo, los retos ya experimentados en los sistemas operacionales de TI hace claro que la automatización por sí misma no será una solución definitiva, pero KRA tendrá que seguir en la resolución de problemas, el desarrollo y modificación de sistemas, incluso después que la ITMS esté totalmente desplegada.

5.3. Intervenciones en curso y previstas para abordar estos problemas

Las intervenciones programadas para mejorar la gestión de la deuda de KRA pueden ser divididas en departamentos específicos, relacionados con mejorar el papel de las TIC en la gestión de la deuda

y esas reformas intersectoriales que no serán específicas de cualquier departamento. Esas últimas intervenciones se encuentran en la Estrategia de Aplicación de KRA. Esta sección se centra sobre las TIC y las medidas de ejecución de la estrategia frente a los esfuerzos administrativos que se tienen que hacer dentro de los departamentos.

5.3.1 Estrategia de aplicación de KRA: intervenciones de gestión de deuda

KRA tiene la intención de establecer una Unidad Central de Gestión de la Deuda integrada por funcionarios especializados, entre ellos abogados, contadores, estadistas y subastadores para tratar los casos de recuperación de la deuda en los casos de deudores morosos de todos los departamentos de ingresos⁶. La unidad será responsable de supervisar y analizar la cartera de deudas de la Autoridad en forma permanente, persiguiendo a los deudores y tomando las medidas necesarias para garantizar que la deuda atrasada sea cobrada a través de los canales legales disponibles. La Autoridad tiene también la intención de crear un banco de datos de todos los deudores y la naturaleza de las deudas a efecto de preparar un enfoque efectivo para cada categoría que garantice la recuperación de la deuda a un costo mínimo.⁷

5.3.2 Utilizar las TIC para mejorar la administración de la deuda

Como se indicó anteriormente, el uso de las TIC para mejorar la gestión de la deuda se encuentra todavía en su infancia. En adelante, la autoridad espera utilizar la tecnología y la automatización de procesos para liberar la tremenda carga administrativa que actualmente debe soportar como consecuencia la forma en que se realizan las tareas de control y procesamiento de información. Una vez que la administración tiene la información completa en formato electrónico, será posible llevar a cabo de forma sistemática las tareas de control por medio del control automático y asistido del sistema de cumplimiento, procesos automatizados para el control de los no contribuyentes, contribuyentes cero, retrasos en los pagos, reembolsos, examen y fiscalización, recaudación de la mora, procedimientos de registro fiscal, y el análisis automático y selección de los casos. A medida que el ITMS se implementa, se prevé que el módulo de la deuda y aplicación (D&E) será usado por las administraciones para la recaudación de las deudas atrasadas, hasta el pago total, incluyendo los procesos obligatorios, la revisión de las cuentas de los contribuyentes, la notificación de las demandas, la evaluación de la información del contribuyente, el envío

⁶ Estrategia de control de KRA

⁷ Estrategia de control de KRA

de recordatorios, revisiones de deudas y aplicación de medidas de ejecución.

Las intervenciones específicas previstas son las siguientes:

- o El ITMS mediante el uso de la cuenta del contribuyente realizará controles automáticos para detectar los casos morosos. Todos los casos de la deuda seleccionados por procesos automáticos serán sometidos a un análisis automático para confirmar la existencia real de la deuda y su disponibilidad para la recolección y permitir la emisión automática de avisos de demanda,
- o El módulo también permite automatizar la selección de los casos de la deuda a ser segregados en función de la edad, región, sector y hasta la estación de la KTA, así como facilitar la asignación de casos seleccionados a las estaciones, o directamente a los oficiales,
- o Para el manejo de Solicitud de exenciones y solicitud de condonación, el ITMS permitirá la distribución de los casos a los funcionarios que llevarán a cabo los correspondientes análisis y verificaciones. Si el caso es finalmente aprobado, ITMS creará una opción para registrar en la cuenta del contribuyente un ajuste de crédito por el importe correspondiente, para ser efectivo en una fecha específica, con el que la cuenta del contribuyente será reprocesada para la actualización del balance definitivo. Los casos de bancarrota se registrarán en el sistema tan pronto como se tenga noticia del evento y serán distribuidos a los funcionarios que analizarán la situación y llegarán a ser parte del proceso hasta su conclusión. Los montos recuperados serán registrados cuando sean pagados y los montos no recuperados serán registrados como créditos para el monto correspondiente, efectivo a una fecha específica, con la cual la cuenta del contribuyente será reprocesada para poner al día el balance definitivo.

Según lo previsto, la aplicación de ITMS que está en curso reducirá considerablemente la carga de trabajo al cual están sometidos actualmente los agentes y permitirá a KRA hacer un seguimiento sistemático a través de iniciativas de gestión de la deuda, tanto la recaudación amistosa y la coercitiva. Sin embargo, las advertencias sobre la dependencia excesiva en los sistemas de TI solamente deberían ser destacadas.

6. RECOMENDACIONES

De las experiencias de KRA hay algunas recomendaciones que pueden ayudar a los departamentos de ingresos en posiciones similares que deseen fortalecer sus procesos de gestión de la deuda:

1. La TI seguirá siendo un motor primario de cómo los organismos tributarios manejan administrativamente los impuestos y la deuda. Sin embargo, es importante no tratar a la automatización como panacea. Los oficiales de KRA han tenido problemas en la gestión de la deuda debido a los fracasos de la TI. Es importante asegurar que los procesos sean revisados y modernizados antes de ser automatizados y también de ser realistas acerca de la capacidad de utilizar las capacidades de TI ya disponibles. También es imperativo para los países en desarrollo pagar por la TI crítica para su misión, la dependencia de los donantes significa que las decisiones sobre el tipo de TI y la velocidad de la aplicación de los módulos clave ya no está con el país,
2. El Intercambio internacional de información es fundamental en esta época. Sin embargo, hay que considerar las capacidades del país, tanto legales como administrativas, para manejar y procesar la información necesaria y, en particular, las grandes inversiones en TI que pueden ser necesarias. Además, los tratados necesarios toman mucho tiempo para negociar, sobre todo cuando la negociación es entre un país en vías de desarrollado y un país desarrollado o un paraíso fiscal. Kenia ha determinado que el uso de acuerdos de intercambio de información fiscal (TIEA) pueden proporcionar una alternativa creíble a un acuerdo completo de asistencia mutua o un convenio de doble imposición,
3. Con respecto a las alianzas estratégicas, los organismos tributarios deben en lo posible, asegurar que sus socios se modernicen y automaticen de una manera sincronizada. KRA ha encontrado sus programas de modernización retrasados por la incapacidad de los organismos asociados para mantener el ritmo con KRA.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo ha revisado las prácticas de gestión de la deuda de KRA teniendo en cuenta el nivel de la deuda, la gestión institucional, las asociaciones y las reformas propuestas para mejorar la gestión de la deuda. Como es el caso de las autoridades de ingresos de muchos

países en vías de desarrollo, KRA está rápidamente modernizando y automatizando sus procesos. Sin embargo, la necesidad de trabajar en un entorno menos automatizado socava la capacidad de la Autoridad para aprovechar plenamente su potencial de TI.

La persuasión amistosa tampoco ha demostrado ser una forma creíble de gestión de la deuda tributaria como lo demuestra el alto nivel de deuda vigente a la proporción de ingresos. Las alianzas internacionales, mientras sean de utilidad, se han visto limitadas por la necesidad de mejorar la capacidad de la Autoridad para proporcionar información sobre una base recíproca y el proceso de grandes volúmenes de información que se presenten.

KRA seguirá utilizando la reestructuración institucional y la adopción prudente de los procesos de TI para mejorar su capacidad de reducir la deuda de una manera creíble.

LAS FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO: OPORTUNIDAD, CONDICIONES Y APLICACIÓN

Pablo Ferreri

Director General de Rentas
Dirección General Impositiva
(Uruguay)

Contenido: 1. Facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes: objetivo estratégico de la DGI. – 2. Aproximación a los fundamentos del cumplimiento voluntario. – 3. Las facilidades de pago como procedimientos de cobranza “amigable”. – 4. El impacto de una economía globalizada en épocas de crisis financiera mundial: mecanismos efectivos para la recuperación de los adeudos. – 5. Facilidades o acuerdos de pago en el ordenamiento jurídico uruguayo. – 6. Regímenes vigentes. – 7. Sujetos amparados – adeudos comprendidos. – 8. Beneficios. – 9. Efecto de las facilidades. – 10. Requisitos para acogerse a los regímenes de facilidades. – 11. Forma de pago (Entrega inicial – Cuotas). – 12. Competencia para la suscripción de las facilidades. – 13. Cantidad de convenios simultáneos. – 14. Régimen de las garantías. – 15. Caducidad de los convenios. – 16. Imputación de pagos. – 17. Las acciones ejecutivas con que cuenta la administración tributaria uruguaya. – 18. Instancias administrativas. – 19. Instancias judiciales. – 20. Acciones judiciales provenientes de convenios caducados por incumplimiento. – 21. Estado de situación de los convenios. – 22. Conclusiones.

1. FACILITAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LOS CONTRIBUYENTES: OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LA DGI

Inserta en la Administración Central y dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Dirección General Impositiva es la Unidad Ejecutora encargada de la recaudación proveniente de los tributos internos del país y la efectiva aplicación de las normas que los imponen.

La DGI es el mayor organismo recaudador del Uruguay ya que es responsable de obtener más del 87 % de los recursos necesarios para financiar el Presupuesto Nacional. Por su importancia estratégica fundamental para contribuir al desarrollo del país y el bienestar de

los uruguayos y a los efectos de permitir administrar con eficacia y eficiencia el nuevo sistema tributario implantado en el 2007, desde el año 2005 el gobierno nacional ha priorizado su modernización.

La misión de la DGI es asegurar la recaudación de los recursos del Estado provenientes del sistema tributario interno mediante la efectiva aplicación de las normas que lo sustentan, promoviendo el cumplimiento voluntario de los obligados, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo con el fin de brindar un buen servicio a la sociedad.

A efectos de su cabal cumplimiento, la DGI prioriza, entre sus objetivos estratégicos, el facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Este objetivo constituye una de las dos principales líneas de acción de toda Administración Tributaria, puesto que más del 97 % de la recaudación de la DGI proviene del cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Para favorecer esta actitud de los contribuyentes, se ponen a disposición de éstos, servicios de información y asistencia que le permitan conocer cabalmente sus obligaciones, y cumplirlas con el menor costo posible. Asimismo se simplifican los trámites, al tiempo que se ofrece una mayor cantidad de canales de atención, aprovechando las posibilidades que brindan las TICs.

2. APROXIMACIÓN A LOS FUNDAMENTOS DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

La obligación tributaria, es una relación jurídica “ex lege”, que nace entre el Estado u otros entes públicos y los sujetos pasivos, al verificar el contribuyente el hecho generador descrito de forma abstracta en la Ley. Imaginar un sistema tributario integrado por impuestos en la generalidad de los cuales, la Administración Tributaria tuviese que determinar y cobrar los montos debidos en razón de hechos generadores producidos por los contribuyentes, pone de manifiesto la complejidad y amplitud que supondría esta situación para el desarrollo de las funciones de la Administración y, consecuentemente, la dificultad de lograr la aplicación eficaz de tal sistema.

Debe tenerse presente que la mayoría de los impuestos recaudados por la DGI, se liquidan a partir de declaraciones juradas presentadas por los sujetos pasivos. Cuando es el contribuyente quien liquida el tributo, mediante la presentación de una declaración jurada estamos frente a lo que se denomina Autoliquidación.

Es decir, en principio, es una obligación del contribuyente la correcta interpretación de la legislación tributaria, y su aplicación al hecho jurídico sujeto a tributación, a efectos de arribar a la correcta cuantificación del impuesto.

En el contexto de la Administración Tributaria, los actos de voluntad de los sujetos se asocian a los vocablos "cumplimiento de los contribuyentes al tributo" como una forma de señalar la tendencia de la Administración para lograr el objetivo de recaudación.

Esta condición requiere expresarse en un modelo que incluya una concepción de la voluntad del contribuyente y permita su participación en un marco institucional que tome en cuenta sus valores e intereses para motivarlo a dicho cumplimiento.

Cuando se habla del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, junto con la actitud de los contribuyentes frente a tales obligaciones, es necesario considerar la existencia de determinadas externalidades positivas al contribuyente que favorezcan la aplicación eficaz del sistema tributario.

En ese sentido, el cumplimiento voluntario se potencia en determinado Clima Fiscal. El mantenimiento de un Clima Fiscal proclive al cumplimiento voluntario es un trabajo dinámico y permanente. Y ello es debido a que la percepción de los contribuyentes no está conformada tan solo por las acciones de la Administración Tributaria, sino que se alimenta de diversos factores del clima político y económico de cada país. Esto conlleva a un intrincado equilibrio (clima fiscal) basado en normas tanto psicológicas, como económicas y anímicas, que deben advertir al diseñador de políticas tributarias de cómo, cuándo y dónde presionar en ese intrincado componente sociológico, que además – globalización mediante - es cruzado por las tendencias políticas y económicas del orbe.

En definitiva, si bien el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por la totalidad de los contribuyentes puede calificarse como "utópico" en la medida que significaría un acatamiento unánime a las disposiciones legales, circunstancias que no se verifican siquiera en las sociedades más consolidadas; la promoción de ese cumplimiento constituye un objetivo general al cual deberá vincularse el accionar de la Administración Fiscal.

3. LAS FACILIDADES DE PAGO COMO PROCEDIMIENTOS DE COBRANZA “AMIGABLE”

La cobranza constituye una de las funciones principales de toda Administración Tributaria, sino la función principal.

De esta forma, verificado el pago del adeudo tributario por parte del sujeto pasivo de la obligación, culmina la participación de la Administración en el procedimiento de recaudación.

En este sentido, y a los efectos de ver satisfecha esta función principal, el Fisco procura en todos los casos y en primera instancia, el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones tributarias por parte del sujeto pasivo de la obligación.

En caso contrario, verificado el incumplimiento, la Administración asume la responsabilidad de tomar las medidas que resulten necesarias en aras de obtener el pago del adeudo tributario por parte del sujeto pasivo deudor. A tales efectos, pone en marcha los diferentes mecanismos que dispone la legislación para lograr la satisfacción de su derecho. Estos procedimientos variarán según nos encontremos en la primera instancia de “cobranza amigable” o en una instancia posterior, y menos deseada, como lo es la de “cobranza compulsiva o coactiva”.

Dentro de los procedimientos o mecanismos dispuestos a efectos de obtener la cancelación de las obligaciones tributarias pendientes de pago, las facilidades o acuerdos aparecen como una alternativa conveniente para ambos sujetos de la obligación, principalmente por lo económica y eficaz que puede resultar. Véase que permite, entre otros, evitar los gastos que a cada parte insumiría la persecución del cobro en vía judicial, con el agregado que la misma no culmina necesariamente con la satisfacción del crédito por parte de la Administración.

Asimismo, las facilidades de pago resultan una alternativa conveniente para aquellos contribuyentes a quienes, a consecuencia de reliquidaciones o actuaciones inspectivas realizadas, se les determina un crédito a pagar y pretenden voluntariamente proceder a su pago. Estos contribuyentes seguramente encuentran en la espera y el fraccionamiento concedidos, así como en la quita de sanciones, la alternativa más viable a efectos de saldar los adeudos respectivos, en tanto no supone una erogación de tal magnitud que le impida cumplir con sus obligaciones corrientes de pago.

De esta forma, las facilidades o acuerdos de pago permiten al contribuyente incumplidor que ahora manifiesta voluntad de pago que, con la verificación de determinados requisitos y condiciones, pueda cancelar sus deudas tributarias en un plazo convenido mutuamente con la Administración. Se verifica de esta forma el doble cometido que las mismas suponen: para el deudor, abatir su adeudo y para la Administración, recaudar.

El Fisco obtiene así el cobro de un crédito que difícilmente hubiera satisfecho de no haber otorgado la espera, y el contribuyente obtiene por su parte, la concesión de un plazo mayor para la cancelación de su obligación y eventualmente una quita. Ambas partes resultan beneficiadas.

En este sentido, y como se expondrá más adelante en el presente documento, las normas legales que regulan la materia en Uruguay, amén de establecer las condiciones necesarias indicadas, otorgan no solo el beneficio de la espera al contribuyente incumplidor sino que además, en algunos y particulares casos, otorgan incluso importantes quitas al monto adeudado.

Habitualmente en estos regímenes de acuerdos y facilidades de pago se visualizan diversos fenómenos jurídicos, como ser la quita o condonación de adeudos y el fenómeno de prórroga y facilidad de pago propiamente dicho. Estas modalidades, pueden aparecer generalmente juntas pero tienen diferencias conceptuales importantes.

La condonación¹, también denominada quita, remisión, perdón, renuncia de la deuda y abdicación, es reconocida jurídicamente como una de las formas de extinguir la obligación tributaria. Por la misma el Estado, mediante un acto de voluntad unilateral, decide el perdón de todo o parte de la obligación tributaria (incluyendo en la misma el pago de la deuda principal y/o intereses y sanciones pecuniarias que se hubieren devengado).

La condonación puede resultar cuestionada desde el derecho a la igualdad, tomando en cuenta que las diversas normas fundamentales reconocen la necesidad de que se otorgue un trato igual a los ciudadanos en el ámbito tributario y, en todo caso, a que las excepciones que lleguen a establecerse obedezcan a causas razonables -como podría ser, el uso que se dé a la amnistía como medio de investigación para conocer los niveles de cumplimiento y mejorar los mecanismos de control con los que cuenta la Administración Tributaria-.

¹ Art. 37 Código Tributario del Uruguay (Remisión).- *“La obligación tributaria de pago sólo puede ser remitida por ley. Los intereses y las sanciones pueden ser reducidos o condonados por resolución administrativa en la forma y condiciones que la ley establezca.”*

Las facilidades de pago le permiten al deudor que no satisfizo la obligación en el momento y lugar oportuno abonarla en parcelas o cuotas, incrementada por las sanciones pecuniarias que pudieran corresponder por el incumplimiento.

Estas medidas -que conllevan a la extinción de la obligación tributaria- pueden darse de forma combinada de modo que pueda perdonarse parte de la deuda (por ejemplo recargos) y al mismo tiempo alterarse ciertas condiciones de la misma (por ejemplo el plazo).

4. EL IMPACTO DE UNA ECONOMIA GLOBALIZADA EN ÉPOCAS DE CRISIS FINANCIERA MUNDIAL: MECANISMOS EFECTIVOS PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS

Las últimas tres décadas han sido testigos de una liberalización y globalización de las economías nacionales sin precedente, y las previsiones indican que, al menos, en las próximas tres décadas, ese proceso va a continuar intensificándose.

La inmensa mayoría de los países han eliminado o limitado los controles a la inversión extranjera y flexibilizada o eliminada los controles cambiarios. Vivimos, por tanto, en una situación de economía abierta en que las fronteras económicas entre los Estados prácticamente han desaparecido.

Durante el período comprendido entre los años 2003 y 2008, América Latina registró un inusitado crecimiento sostenido del producto, en niveles promedio que oscilaron entre el 4% y el 6% del PIB, lo cual representó una situación totalmente excepcional en los últimos 40 años.

La crisis financiera internacional que irrumpió, para rápidamente mutar en una crisis económica global, impactó significativamente en la región, transmitiéndose por todos los canales a través de los cuales las economías latinoamericanas se relacionan con el resto del mundo, como son el comercio, los flujos de capital, las remesas y la inversión extranjera directa. Esto generó distintos impactos negativos en las economías de estos países, que se manifestaron en forma simultánea en varios efectos, entre los que cabe destacarse una disminución en sus ingresos fiscales.

Actualmente, nos encontramos en lo que algunos especialistas han dado llamar una recesión dentro de la depresión. El consenso de los organismos multilaterales y diversos análisis privados indican que la coyuntura de amplias zonas del planeta se encamina nuevamente

hacia el estancamiento o, posiblemente, hacia una nueva recesión, en la que confluyen varios tipos de problemas a la vez: abundancia de recortes de la inversión y el gasto público motivados por las políticas de austeridad y consolidación fiscal puestas en marcha, lo que acentúa la marcha lenta de la coyuntura; gigantesco endeudamiento privado y público, con dificultades de algunos países para pagar su deuda soberana, y por tanto con menores márgenes que en 2008 para activar otra vez políticas de estímulo, desajuste en los equilibrios macroeconómicos; y falta de liquidez y fuertes necesidades de recapitalización de la banca, multiplicadas por la crisis de la deuda anterior.

En este contexto, la política fiscal está llamada a cumplir un rol relevante. Evitar la caída de los ingresos constituye un desafío para los gobiernos, de modo de darle sustentabilidad al gasto, permitiendo la continuidad de las políticas sociales, y financiando políticas anti-cíclicas.

La Dirección General Impositiva como gestor y ejecutor de la política tributaria, debe, en forma eficaz, a fin de sostener e inclusive incrementar sus niveles de eficiencia y eficacia, procurar aumentar las bases tributarias a través de una mayor cobertura y un más eficiente control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, considerando las condiciones particulares en que la crisis pueda impactar en el Uruguay (informalidad y evasión en el pago de tributos). Deberá ponderarse la necesidad de implementar nuevos procedimientos para la recuperación de los adeudos, sugiriendo oportunamente al “policy maker” alternativas normativas que contengan mecanismos de facilitación de pago, que respondan a las condiciones económicas de los contribuyentes (sin que se vea afectada considerablemente su capacidad de pago y su permanencia en la actividad comercial o industrial), y vigentes estas, poner a disposición los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución.

Un ejemplo de esto, es la reciente Ley 18.788, de 19 de julio de 2011, cuyo artículo 1º faculta al Poder Ejecutivo a extender el horizonte temporal de aplicación del régimen de facilidades estatuido por los artículos 11º y siguientes de la Ley N° 17.555 de 18 de setiembre de 2002 (que se analizará con mayor detalle en el presente documento).

El citado régimen de facilidades aplicaba para obligaciones tributarias vencidas, cuyo plazo para el pago fuera anterior al 6 de agosto de 2002. Dicha solución excepcional estaba motivada en la profunda crisis que afectó a nuestra economía a principios de la presente década.

Si bien es cierto que la crisis que afectó a la región y a nuestro país en particular se comenzó a superar en el año 2003, en el ámbito financiero las consecuencias de la misma se extendieron por lo menos hasta el año 2006, por lo que se consideró adecuado extender el plazo de aplicación del régimen de facilidades de forma tal que contemple obligaciones tributarias generadas hasta el 31 de diciembre de 2006, con el objetivo primordial de que los contribuyentes que habían resultado excluidos de la formalidad en razón de esa profunda crisis, puedan retomarla poniéndose al día con sus obligaciones.

5. FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO URUGUAYO

En el derecho tributario uruguayo el otorgamiento de una espera en el cumplimiento de las obligaciones tributarias aparece no sólo como una alternativa de pago para el sujeto pasivo incumplidor, esto es, aquél que no satisfizo el adeudo en el lugar y momento oportuno, sino también como una opción para aquellos contribuyentes que efectúan la solicitud de espera en el pago, previo a la verificación del vencimiento del plazo para el pago de la obligación, en cuyo caso sólo se le adicionará al monto original los intereses propios de la financiación.

De esta forma, la suscripción de una facilidad de pago en el ordenamiento jurídico uruguayo puede suponer la concesión de una espera en la cancelación de obligaciones tributarias cuyo incumplimiento ya se verificó o puede suponer la concesión de una espera en el pago de obligaciones tributarias próximas a vencer, siempre con la indicada diferencia en cuanto a la naturaleza y monto de las sumas que a la deuda original correspondería adicionar.

Resulta necesario destacar que en todos los casos las esperas concedidas deberán encontrar su respaldo jurídico en una norma legal. Esta norma deberá establecer los requisitos exigidos a quienes pretendan acceder a la misma, debiendo, asimismo, definir las condiciones necesarias para su aplicación.

A continuación se abordarán las distintas formas de espera implementadas en el sistema tributario uruguayo, sus particularidades, así como a los beneficios consagrados en cada caso.

6. REGÍMENES VIGENTES

Aspectos normativos. Bases legales y reglamentarias

En el sistema normativo uruguayo, se plantean diversas opciones a aquellos contribuyentes que, habiendo incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones tributarias, manifiestan voluntad de pago y deciden abonarlas tardíamente. Esto, aunado al siempre necesario ingreso de fondos en el Tesoro nacional, motivó la existencia de diferentes regímenes que, actualmente, se aplican simultáneamente.

En primer lugar, encontramos el llamado “Régimen General”, previsto en el Código Tributario.² Este tipo de convenios no sólo es el más antiguo de los vigentes, sino el más amplio, en tanto admite incluir en él cualquier tipo de adeudo tributario impago, lo que se traduce en que la mayoría de los contribuyentes morosos estén habilitados a acogerse al mismo.

Las demás formas de espera, por el contrario, establecen determinadas limitaciones a los adeudos a incluir, así como a los sujetos que pueden ampararse a sus normas.

En segundo lugar, el llamado Régimen de convenios-Ley, previsto en la ley 17.555, denominada “Ley de reactivación económica”, le confiere al Poder Ejecutivo la potestad de otorgar regímenes especiales de facilidades³. Téngase presente que la aprobación de la citada norma fue motivada en la profunda crisis que afectó nuestra economía a principios de la década del 2000, en tanto la situación económica provocada por la misma impidió que un gran número de contribuyentes cumpliera regularmente con sus obligaciones tributarias.

Este nuevo régimen de facilidades procuró amparar a estos contribuyentes, permitiéndoles regularizar su situación ante el Fisco, concediéndoles a tales efectos importantes quitas en las multas y recargos generados por los tributos impagos, en el período que se dirá.

² Art. 32 Código Tributario del Uruguay: “Las prórrogas y demás facilidades sólo podrán concederse cuando a juicio del organismo recaudador existan causas que impidan el normal cumplimiento de la obligación; las mismas no podrán exceder de treinta y seis meses.”

³ Art. 11 de la Ley 17.555: “Facúltase al Poder Ejecutivo a otorgar a los sujetos pasivos de los impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva, un régimen especial de facilidades por las obligaciones tributarias vencidas, cuyo plazo de pago sea inferior al 6 de agosto de 2006, dentro de las condiciones establecidas en los artículos siguientes”

Nacida con una vigencia limitada, sólo pudieron ampararse en una primera etapa, quienes tuvieran adeudos generados a agosto de 2002 y se presentaran hasta determinada fecha del mismo año. Años después, se extendió a deudas posteriores, estando actualmente en vigencia su aplicación a deudas generadas hasta el año 2006 y estando en trámite su reglamentación.

Finalmente, el llamado Régimen de Acuerdos, previsto en la Ley 17.930 facultó a la Dirección General Impositiva a conceder facilidades – denominadas “Acuerdos Tributarios – en casos de contribuyentes que sean objeto de fiscalización. También a aquellos que hayan reconocido voluntariamente su adeudo. De esta forma se le brinda al contribuyente la posibilidad de hacer frente a las obligaciones tributarias que no fueron abonadas en forma oportuna y espontánea, y que debieron ser determinadas en virtud de un procedimiento inspectivo, sin necesidad de iniciar acciones judiciales a efectos del cobro de los adeudos.

En este régimen la legislación prevé un acuerdo de doble contenido, por una parte, en cuanto al monto adeudado y por otra, en cuanto a la forma de pago del mismo (mediante el fraccionamiento en cuotas, o con el pago contado).

Las ventajas de los tres regímenes de facilidades son claramente verificables: el contribuyente abona sus adeudos con grandes quitas, según el caso, evitando todos los gastos y perjuicios que conllevan los procesos judiciales. La Administración, por su parte – en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia – ve disminuido el costo que le genera el recupero coactivo de adeudos y obtiene un ingreso cuyo cobro estaba comprometido.

7. SUJETOS AMPARADOS – ADEUDOS COMPRENDIDOS

Convenios Régimen General

En cuanto a los sujetos que pueden ampararse en el régimen de convenios previsto en el Código Tributario, la ley no distingue. No existe ningún tipo de límites: todos los sujetos pasivos podrán acogerse a este régimen. Incluso los terceros podrán suscribir convenios de facilidades de pago, en cuyo caso no se le exigirá el cumplimiento de las obligaciones formales exigidas a la contribuyente.

En cuanto a las deudas comprendidas, el Código tampoco distingue, en consecuencia, quedan comprendidos los adeudos por impuestos y accesorios.

Las deudas a convenir podrán tener origen tanto en la presentación voluntaria del sujeto pasivo, como en la liquidación que provenga de actuaciones realizadas por la Administración e incluso las gestionadas en procesos de cobro coactivo.

El Código Tributario prevé, además, la posibilidad de solicitar convenio para evitar caer en incumplimiento, cuando el contribuyente presupone que no va a poder cumplir con el pago de sus obligaciones corrientes, en fecha, como ya se dijo.

En este caso, sólo lleva los intereses dado que no existen sanciones moratorias, al no haber incurrido en la falta de pago.

Finalmente, cabe señalar que la legislación vigente faculta al Poder Ejecutivo a otorgar facilidades de pago en dólares americanos.

Convenios Ley

En el caso del régimen regulado por la Ley 17.555 tanto la legislación como la reglamentación vigentes prevén que puedan acogerse todos los sujetos pasivos (tanto contribuyentes como responsables tributarios). No obstante, en sus inicios, dado que su razón de ser había estado motivada en salvaguardar a las empresas de la crisis económica, le fue vedado a los titulares de las empresas, acogerse al régimen para abonar sus adeudos por su calidad de representantes o socios.

Teniendo presente el contexto en el que fue aprobada la referida ley, y que la finalidad perseguida por el régimen de facilidades resultante de la misma fue –como se dijo– permitir la subsistencia de los contribuyentes en dificultades económicas provocadas por la crisis, se limitaron temporalmente las deudas pasibles de ser incluidas en estas facilidades.

En este sentido, podían incorporarse en este régimen las deudas por tributos cuyo plazo hubiere vencido antes del 6 de agosto de 2002 y las deudas por multas y recargos, con excepción de la multa por infracción de defraudación, no pudiendo acogerse al régimen quienes mantengan adeudos por esta infracción. Constituye un requisito imprescindible que los contribuyentes se encuentren al día en el cumplimiento de sus obligaciones corrientes.

Recientemente, fue promulgada la Ley 18.788 que extendió este régimen a los adeudos generados al 31 de diciembre del año 2006.

Régimen de acuerdos tributarios

Finalmente, tenemos los acuerdos tributarios, que son aquellos relativos a las deudas de contribuyentes que están siendo objeto de fiscalización por parte de la Administración Tributaria. También, como se dijo, a aquellos que hayan reconocido voluntariamente su adeudo.

En este régimen, aparece una primera limitación en cuanto a los sujetos alcanzados dado que se excluyen expresamente de la posibilidad de ampararse, a los agentes de retención y percepción por los adeudos que resulten de su calidad de tales. Esta limitación es consistente con el disfavor con que el legislador nacional ha visto a estas figuras y que imposibilita que le otorgue un régimen que los beneficie.

En cuanto a las obligaciones tributarias alcanzadas por el presente régimen de acuerdos, son: a) Si la determinación de los impuestos fue sobre base presunta y el contribuyente reconoce expresamente la liquidación realizada, el acuerdo incluye tanto el impuesto como las multas y los recargos; y b) Si la determinación fue hecha sobre base cierta, el acuerdo recae sobre las multas y recargos, requiriéndose también el consentimiento expreso del contribuyente de la liquidación realizada.

Se excluyen expresamente de las obligaciones incluidas en este régimen, las multas por la comisión de la infracción de defraudación. Tampoco quedan comprendidas las obligaciones tributarias que hubieren sido incluidas en otros regímenes de convenios o facilidades con anterioridad a determinada fecha.

8. BENEFICIOS

En el tema de las quitas y los intereses aplicables a cada régimen, es donde las diferencias entre cada uno de los mismos son fácilmente constatables.

Convenios del llamado régimen general, regulados por el Código Tributario: no se prevé la posibilidad de que la Administración conceda quitas en multas y recargos.

En relación con la tasa de interés aplicable a estos convenios, resulta de aplicación lo previsto en el mismo cuerpo normativo⁴, siendo el

⁴ Art. 33 del Código Tributario: "Si la solicitud se presentase con anterioridad al vencimiento del plazo para el pago, los importes por los cuales se otorguen facilidades o prórroga devengarán únicamente el interés cuya tasa fijará anualmente el Poder Ejecutivo y que será inferior al recargo por mora.

interés el fijado por el Poder Ejecutivo en forma anual, debiendo ser inferior al correspondiente al recargo por mora.

Los restantes regímenes sí prevén la quita de multas y recargos.

Régimen de los llamados convenios ley: En este caso, la norma habilita al Poder Ejecutivo a disponer la remisión total o parcial de la deuda por concepto de multas y recargos por mora, la que no podrá exceder la diferencia entre el monto de las sanciones calculado de acuerdo al régimen general y el que resulte de aplicar a los tributos vencidos el Índice de Precios al Consumo entre el mes de vencimiento de la obligación y el de suscripción del respectivo convenio⁵.

El decreto reglamentario, complementando lo explicitado precedentemente, dispone que la referida remisión será del total de la multa y recargo por mora.

Respecto de los intereses de financiación, este régimen presenta una particularidad respecto de los otros dos en estudio, en tanto se excluye su generación, y se convierte la deuda en unidades indexadas.

La deuda queda limitada a la obligación por tributos y se prevé que la misma se fije en Unidades Indexadas.⁶

Régimen de acuerdos tributarios: también prevé la realización de quitas en el financiamiento de deudas a través de estos instrumentos.

En este sentido, la legislación prevé que la Dirección General Impositiva podrá realizar una reducción de recargos incluidos en estos acuerdos una vez que el contribuyente: a) abone el adeudo total en las cuarenta y ocho horas siguientes a la suscripción del instrumento, o b) constituya aval bancario o seguro de caución por un importe equivalente al saldo del acuerdo. El régimen prevé asimismo la posibilidad de pago en cuotas.

⁵ *Art. 13 de la Ley 17.555: "El Poder Ejecutivo podrá disponer la remisión total o parcial de las deudas por mora del literal B). Dicha remisión no podrá exceder la diferencia entre el monto de las sanciones calculado de acuerdo al régimen general y el monto que resulte de aplicar a los tributos vencidos el índice de precios al consumo entre el mes de vencimiento de la obligación y el de la suscripción al respectivo convenio.*

El Poder Ejecutivo estará facultado a establecer, dentro del límite a que refiere el inciso anterior, porcentajes diferenciales de remisión para los distintos grupos de sujetos pasivos, considerando su conducta tributaria y el monto anual de sus ingresos"

⁶ *El 12 de mayo del 2004 la Ley 17.761 dispuso la creación de la Unidad Indexada (UI) cuyo valor es determinado por el Instituto Nacional de Estadística en base al Índice de Precios al Consumo en Uruguay. Su valor al 1/10/2011 es de \$2,2794 (peso uruguayos dos con dos mil setecientos noventa y cuatro diezmilésimos)*

Respecto de los intereses, se aplica la misma tasa de interés que en el caso de los convenios del Código Tributario, que será la fijada por el Poder Ejecutivo en forma anual, debiendo ser inferior al correspondiente al recargo por mora. La citada tasa será depurada del componente inflacionario implícito que reconoce la evolución de la Unidad Indexada y que será capitalizable cuatrimestralmente.

9. EFECTO DE LAS FACILIDADES

De las consecuencias más importantes de la suscripción de las facilidades es que impide la iniciación de las acciones judiciales, en caso de que no se hubieren iniciado, ya que supone que la Administración ha concedido una espera, fraccionando el pago de la deuda.

Del mismo modo, las acciones que se hubieren iniciado, se suspenderán por efecto de la firma en la medida en que las facilidades contemplen los adeudos objeto del accionamiento judicial.

10. REQUISITOS PARA ACOGERSE A LOS REGÍMENES DE FACILIDADES

La reglamentación exige el cumplimiento de ciertas exigencias previas a la suscripción del convenio, las cuales son aplicables a todas las formas de facilidades o regímenes previstos en la normativa.

Sin perjuicio de ello, y previo a efectuar la relación de las exigencias indicadas, corresponde efectuar una breve precisión en cuanto al régimen general.

En este sentido, y como se indicó, el régimen general no exige ningún requisito particular para su suscripción. Sin embargo, la norma expresa que las facilidades podrán concederse “cuando a juicio del organismo recaudador existan causas que impidan el normal cumplimiento de la obligación”, de lo que podría inferirse que la norma exige que el contribuyente pruebe las causas que le impidieron cumplir con sus obligaciones. Sin perjuicio de ello, la doctrina ha sostenido que no resulta necesario que el contribuyente pruebe la imprevisibilidad del impedimento, resultando por tanto discrecional de la Administración Tributaria la verificación de tales extremos.

No obstante, a efectos de evitar que la solicitud de convenios se utilice por los contribuyentes como forma de dilatar otras actuaciones (por ejemplo judiciales), la reglamentación exige el cumplimiento de

ciertas exigencias previas a la suscripción del convenio que, como se señaló, resultan aplicables a los tres regímenes en estudio.

En este sentido, se establece que no podrán acogerse a ningún tipo de espera aquellas personas que hubieren realizado pagos con cheques rechazados por falta de fondos en los últimos doce meses anteriores a la solicitud de la misma. Se prevé que, en este caso, igual podrá concederse siempre que el contribuyente hubiere regularizado la situación dentro de un determinado y breve plazo.

Tampoco se concederá facilidad alguna al solicitante que tuviere suspendido o inhabilitado el Certificado de Vigencia Anual, o hubiere incumplido con todas o algunas de sus obligaciones tributarias vencidas, salvo que la suspensión, inhabilitación o incumplimiento refiera a las obligaciones que se pretende incluir en la facilidad.

Otra de las exigencias es que quien se presente deberá tener actualizados sus datos registrales ante el Registro Único Tributario, sobre todo los relativos a los titulares y representantes, que deberán adecuarse a la documentación presentada.

Finalmente, se exige que los sujetos que pretendan acogerse a cualquiera de estos regímenes hayan cumplido en tiempo y forma con las garantías que les exigiere la Administración (fianza, hipoteca o el medio que la reglamentación prevea para garantizar el cumplimiento de los convenios). Respecto a aquellos sujetos que se encuentren bajo actuación inspectiva, deberán tener autorizada por la División Fiscalización o Grandes Contribuyentes, según corresponda, la correspondiente solicitud de facilidades.

11. FORMA DE PAGO (Entrega inicial – Cuotas)

En los diferentes regímenes de facilidades, la Administración Tributaria exige que, a efectos de otorgar las mismas, se efectúen entregas iniciales previas a su suscripción.

En este sentido, el Reglamento de Convenios⁷ expresa que dicha entrega inicial debe ser equivalente al 20% de lo adeudado por concepto de impuestos. En el caso que las facilidades incluyan únicamente sanciones moratorias, se establece que la primera cuota

⁷ *Procurando mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración respecto al proceso y los procedimientos de los convenios, y considerando la necesidad de avanzar en la descentralización del proceso de convenios hacia las Divisiones que administran a los distintos contribuyentes, la Dirección General Impositiva dictó la Resolución N° 1165/2011, de 26 de julio de 2011 conteniendo el Reglamento de Convenios.*

debe vencer al día siguiente al de la firma del convenio, y su monto debe ser equivalente al 20% del total de los conceptos incluidos en las facilidades de que se trate.

Sin perjuicio de lo señalado, la reglamentación establece que se podrá autorizar una entrega inicial menor a la referida expresamente, equivalente a un 10% de los impuestos o multas y recargos según corresponda. Asimismo, se podrá autorizar que la entrega inicial se financie hasta en un máximo de 6 cuotas, con la entrega de cheques diferidos, cuyos pagos generarán intereses de financiación.

En este mismo sentido, la Dirección General podrá autorizar entregas iniciales de convenios que representen menos del 10% de los impuestos o multas y recargos incluidos en las facilidades, según corresponda.

O sea que, una vez efectuada la entrega inicial referida precedentemente, en la proporción legal o en aquella que le hubiere autorizado la Administración, y suponiendo que se cumplieron con los demás requisitos explicitados, se procederá a la suscripción de las facilidades. Por otra parte, los diferentes regímenes habilitan la existencia de un tope máximo de cuotas de financiación de las deudas comprendidas en las mismas.

En relación con este punto, existe el mismo límite en el número máximo de cuotas permitido en el régimen del Código Tributario y en el previsto para los convenios ley el cual se fija en un máximo de treinta y seis cuotas.⁸

Sin embargo, en el caso del régimen de acuerdos tributarios, se dispone que puedan ser financiados hasta en un máximo de sesenta meses.

Las cuotas que se fijen no podrán ser inferiores a mil Unidades Indexadas. No obstante, esto se relativiza en los Convenios del Código Tributario y en los acuerdos regulados en los que, con la debida autorización se pueden pactar cuotas menores a 1.000 Unidades Indexadas.

⁸ Art. 32 del Código Tributario: "Las prórrogas y demás facilidades sólo podrán concederse cuando a juicio del organismo recaudador existan causas que impidan el normal cumplimiento de la obligación; las mismas no podrán exceder de **treinta y seis meses**"

Art. 14 de la Ley 17.555: "El monto de la deuda por tributos, y el de la parte de multas y recargos que no sean objeto de remisión, de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior, se convertirá a Unidades Indexadas (UI) a la fecha de la firma del convenio y se pagará en estas unidades hasta en **treinta y seis meses**, no generándose en tal caso los intereses de financiación a que refiere el inciso primero del artículo 33 del Código Tributario"

En cuanto a la conformación de las cuotas, cabe señalar que se integran con la porción de intereses y amortización de la deuda (incluyendo impuestos y sanciones) de acuerdo a la aplicación de la tasa de interés en forma lineal, a partir de la fecha de la firma y por todo el plazo acordado.

12. COMPETENCIA PARA LA SUSCRIPCIÓN DE LAS FACILIDADES

Actualmente la Administración Tributaria Uruguaya se encuentra abocada a la descentralización en la autorización y suscripción de los convenios de pago, tanto respecto de los correspondientes al Régimen general, como a los convenios- ley. No así, respecto de los acuerdos tributarios, ya que por expresa disposición legal, sólo pueden ser suscritos por la Dirección General.

Tradicionalmente, la competencia para la autorización y la suscripción de los convenios recaía en la División Recaudación. Esta se extendía a los contribuyentes de todo el país.

Actualmente, se entendió imprescindible realizar una primera gran descentralización en función del lugar de radicación de la UAG (Unidad administrativa de Gestión), de modo que en definitiva, todo lo que no forma parte de la UAG correspondiente a Montevideo (capital del Uruguay), corresponda a la División Interior, al ser quien tiene la administración de las restantes UAG.

Es decir, que se le quitan competencias en materia de autorización y suscripción de convenios a la División Recaudación en aras de esa descentralización, hacia las Divisiones que administran a los contribuyentes en cuestión.

Se otorgan las siguientes competencias:

División interior:

- autorizar y suscribir convenios de facilidades de pago para los contribuyentes que pertenezcan a las UAG del interior del país y cuyo monto de impuestos y sanciones no supere el equivalente a 500.000 UI, salvo contribuyentes administrados por la División Grandes Contribuyentes y convenios originados en actuaciones de la División Fiscalización.

La división grandes contribuyentes:

- autorizar las solicitudes de facilidades de pago iniciadas voluntariamente por contribuyentes administrados por ésta División cuyo monto de impuestos y sanciones no superan las 4.000.000 UI. Actualmente son autorizadas por la División Recaudación.

La división fiscalización:

- autorizar las solicitudes de facilidades de pago iniciadas con motivo de sus actuaciones y hasta el dictado del acto de determinación.

En todos los casos, cuando el monto total del adeudo supere las 4.000.000 UI, el convenio deberá ser autorizado por la Dirección General

13. CANTIDAD DE CONVENIOS SIMULTÁNEOS

Se admitirá la coexistencia de hasta dos facilidades, cualquiera sea su origen, y de hasta tres siempre que por lo menos una de ellas haya surgido por una actuación inspectiva. El Director General puede autorizar la coexistencia de más facilidades.

14. RÉGIMEN DE LAS GARANTÍAS

El tema se centra en la exigencia de las denominadas garantías específicas, a los efectos de reforzar las posibilidades de cobro del adeudo objeto de la facilidad. De la clásica clasificación entre garantías reales y personales, la Administración Tributaria Uruguaya, ha optado tradicionalmente por la exigencia de las garantías reales.

Estas deben ser entendidas como la afectación de una cosa (objeto), gravándola con un vínculo que la liga al acreedor. En nuestro derecho las garantías reales son la prenda y la hipoteca.

En las garantías personales (fianzas) se crea una nueva obligación mediante la cual el acreedor acrecienta las posibilidades de realizar su crédito a través de la obligación de un segundo sujeto de responder si el deudor no lo hace.

En forma previa cabe señalar con carácter general que, normativamente, no se condiciona la concesión del régimen de facilidades a la previa constitución de garantía alguna por parte del obligado.

Para los Convenios del régimen general no existe norma legal que supedita el otorgamiento de las facilidades de pago, a la previa constitución de garantía, como se dijo.

En los llamados Convenios de ley, se prevé un régimen de garantías, siempre como facultad de la Administración y en tanto exista riesgo para el cobro del crédito fiscal. En tal caso, de existir garantías ya constituidas, las mismas mantendrán su vigencia hasta el monto concurrente de las sumas por las que se hubieren otorgado.

Esta previsión pretende salvaguardar a la Administración de un eventual incumplimiento de la facilidad, al posibilitar que las garantías se mantengan por el monto adeudado originalmente.

Se prevé también que cuando se hubieren adoptado medidas cautelares o ejecutivas en vía judicial en las que se reclamen adeudos que hayan sido incluidos en el régimen de facilidades, se podrá solicitar la suspensión de los procedimientos. Sin perjuicio de ello, la Administración se encuentra facultada a autorizar el levantamiento de las medidas adoptadas cuando se constituyan garantías suficientes, previo pago de los tributos, costas y costos devengados.

Es decir que, en principio, se mantienen las garantías pero, si se satisfacen los gastos generados por el accionamiento ejecutivo, se puede acceder a la clausura de los procedimientos judiciales originados en la deuda en convenio que fuere garantizada debidamente.

En los llamados Acuerdos Tributarios, Se prevé la reducción de recargos si, entre otras hipótesis, el contribuyente constituye aval bancario o seguro de caución por el importe total del adeudo, dentro del término de 48 hs.

15. CADUCIDAD DE LOS CONVENIOS

Existen dos tipos de caducidades: caducidad de pleno derecho y caducidad por resolución administrativa

En el ordenamiento jurídico nacional ambos tipos están consagrados expresamente, de acuerdo a lo que se dirá:

Convenios de régimen general: Se confiere a la Administración la potestad de dejar sin efecto las facilidades otorgadas en situaciones que están establecidas en forma muy genérica.

En el ámbito del Código Tributario Nacional, resulta necesario el dictado de un acto administrativo que deje sin efecto las facilidades otorgadas. El Código no impone tal cese por haberse incumplido un número determinado de cuotas, sino que se faculta a la Administración a dejar sin efecto las facilidades en los casos antes expresados, esto es:

- a. cuando no abonare regularmente las cuotas, y
- b. cuando no abonare los tributos recaudados por la oficina recaudadora que se hubieren devengado con posterioridad a la suscripción del convenio.

Se trata de un acto administrativo recurrible por el cual, constatado el incumplimiento del contribuyente, se hace uso de la facultad de dejar sin efecto el convenio firmado, liquidándose subsecuentemente el saldo impago, una vez realizada la imputación de los pagos efectuados durante la vigencia del convenio.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, la inmensa mayoría de los convenios celebrados al amparo del régimen general prevén la cláusula de caducidad automática, estableciendo que el no pago de tres cuotas consecutivas dará lugar a la caducidad de la facilidad otorgada, determinando que se haga exigible la totalidad de lo adeudado originalmente.

Convenios - ley. La legislación prevé, en esta clase de convenios suscritos al amparo de normas tan favorables, que el no pago de tres cuotas consecutivas o de las obligaciones corrientes, determinará que el convenio quede sin efecto de pleno derecho, haciéndose exigible la totalidad de lo adeudado originalmente. En los casos en que por medio de actuaciones administrativas se determine que los adeudos que debieron ampararse al presente régimen de facilidades excedan a los declarados por los sujetos pasivos, el convenio podrá considerarse, asimismo, caducado.

El convenio se considerará caducado también para aquellos sujetos pasivos a los que, mediante resolución fundada, se les tipifique la infracción de defraudación, independientemente del período en ella involucrado.

Es decir, que de acuerdo a la disposición legal, los convenios que se suscriban al amparo de este régimen podrán caducar de pleno derecho, por el solo acaecimiento de la situación prevista legalmente o, caducar en los casos en que la Administración haga uso de dicha facultad, cuando se produzca alguna de las situaciones vistas.

En estos últimos casos se requerirá, necesariamente, del dictado de un acto administrativo por el cual se deje sin efecto la espera concedida. En cambio, en el primer caso (esto es, con el no pago de tres cuotas consecutivas), podrá dictarse un acto el cual se limitará a declarar que acaeció la caducidad o podrá ejecutarse directamente el convenio incumplido en la medida en que las normas legales le confieren la calidad de título ejecutivo.

Cuando los convenios otorgados por el presente régimen caduquen, sea por resolución administrativa o de pleno derecho, se considerará anulado el régimen otorgado. En tal caso, se aplicarán las multas y recargos que correspondan de acuerdo al régimen general.

Acuerdos tributarios: En estos casos la caducidad operará al día siguiente del vencimiento de la segunda cuota consecutiva impaga, así como a los treinta días corridos del vencimiento de la última cuota impaga, si así se hubiese pactado.

La reglamentación precisó las siguientes causales de caducidad a los efectos de minimizar oposiciones basadas en diferencias interpretativas, definiéndose sus respectivas fechas: si se dejaron de pagar las dos últimas o la última cuota del convenio suscrito, cuando así se hubiese pactado, la fecha de caducidad ocurrirá a los treinta días corridos del vencimiento de la última cuota impaga. Ello por cuanto la ley sólo hace referencia al incumplimiento de 3 cuotas consecutivas por lo que, cuando restan menos de dos, se planteó la interrogante si operaba la caducidad automática o era necesario que el convenio quedara sin efecto por resolución.

Esto, lejos de ser un tema meramente teórico, tiene importantísimas consecuencias prácticas en el ámbito de la determinación del saldo adeudado y ello en mérito al régimen de imputación de los pagos que se realicen una vez operada la caducidad.

Esta conclusión se patentiza aún más tratándose de convenios de ley, dada la importantísima remisión de multas y recargos que conlleva de cumplirse el convenio.

Así, si mediara la caducidad automática, los pagos no pueden atribuirse al convenio dado que ya no existe, por lo que se aplican a la deuda por impuestos en un contexto de renacimiento de los recargos generados.

Si, en cambio, se entiende que se requiere resolución para que opere la caducidad, hasta tanto el acto no esté dictado y quede firme, el convenio se mantendrá vigente, por lo que los pagos posteriores abatirán las cuotas, no la caducidad.

En la práctica, dado que al contribuyente se le entregaban los boletos correspondientes a la totalidad de las cuotas en oportunidad de firmar la facilidad, sucedía que continuaba realizando los pagos con el convenio caduco, pretendiendo luego que se imputaran a pago de cuotas, lo que no era correcto originando numerosos inconvenientes también a nivel judicial.

16. IMPUTACIÓN DE PAGOS

Corresponde en primer término establecer que cuando nos referimos a imputación de pagos, estamos haciendo referencia a la forma en que debe realizarse el cálculo de la caducidad, esto es, la determinación del saldo adeudado una vez caducada la facilidad y no a la conformación de las cuotas o, cómo se va disminuyendo gradualmente el adeudo durante la vigencia de la facilidad.

Hecha esta precisión, cabe indicar que a los efectos de la determinación del saldo adeudado, una vez operada la caducidad, los pagos realizados durante la vigencia del convenio se imputarán primero a los intereses devengados y el saldo a impuestos y sanciones, en la proporción en que integren la cuota.

Los pagos que se efectúen con posterioridad a la caducidad tienen el régimen de imputación general, esto es, a los impuestos más antiguos.

17. LAS ACCIONES EJECUTIVAS CON QUE CUENTA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA URUGUAYA

La cobranza coactiva es en el país, totalmente judicial, sin que existan instancias coactivas a nivel administrativo. Otra característica a destacar es que no existen Tribunales especializados y exclusivos, lo que determina que las acciones judiciales que emprende la DGI concurren con las reclamaciones civiles del resto de los ciudadanos e instituciones públicas y privadas.

Ambas circunstancias determinan la prolongación en el tiempo de las acciones intentadas, a lo que debe adicionarse la demora del propio procedimiento administrativo, hasta obtener el título de ejecución mediante el dictado de la resolución respectiva, en su caso. Ambos

procedimientos administrativo y judicial por su orden, prevén instancias de defensa de los administrados, las que son insoslayables.

De lo anteriormente expuesto se deriva la consecuencia de que hasta que la Administración se encuentra en condiciones jurídicas de obtener el cobro coactivo, transcurre un tiempo más o menos extenso. Por lo tanto, dada esta realidad, parece más que clara la ventaja de obtener el cobro de los adeudos mediante la suscripción de facilidades.

A los efectos de clarificar las etapas por las que debe discurrir la Administración hasta estar en condiciones de que se produzca el cobro coactivo, se realizará una brevísima síntesis de las diferentes instancias.

18. INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS

Una vez que se liquida un adeudo tributario, corresponde dar a los posibles afectados (esto es, la empresa y los representantes o socios que eventualmente resulten obligados con la contribuyente al pago de la deuda), conocimiento del adeudo a los efectos de que, en el plazo que las normas disponen, ejerzan sus defensas y ofrezcan prueba destinada a evitar el dictado del acto administrativo que posibilitará la ejecución coactiva.

De no ejercer defensas o bien, una vez ejercidas las mismas, analizados los elementos proporcionados por el administrado y habiéndose concluido que no resultan de recibo sus descargos, se procede al dictado del acto administrativo (resolución) el que, a su vez, debe ser notificado a los afectados, quienes disponen de un plazo para controvertir la liquidación de tributos practicada mediante la interposición de recursos administrativos, pudiendo ofrecer prueba de descargos.

El procedimiento administrativo tiene un plazo de duración –de acuerdo a las normas- de 200 días desde la interposición de los recursos hasta el momento en que el acto adquiere la calidad de firme aun cuando no se haya dictado acto confirmatorio. Una vez resuelta la oposición, o si no se controvertió la deuda, el acto administrativo queda firme, habilitando el inicio de la acción ejecutiva ya que la ley le otorga a dicho acto la calidad de título ejecutivo. Frente a este título ejecutivo, de innegables garantías para el contribuyente, la Administración cuenta con otro título previsto legalmente y que consiste en los documentos emanados de convenios de pago caducados por incumplimiento y los que surgen de declaraciones de los contribuyentes.

Estos títulos, tienen la virtud de que –constatado el incumplimiento– autorizan en forma inmediata la ejecución judicial, sin necesidad de intimación de pago ni notificación de clase alguna.

Su fundamento radica en el conocimiento del firmante respecto de las deudas que convino o que incluyó en una declaración jurada impaga.

Actualmente la Administración Tributaria Uruguay se ha abocado a la realización de las modificaciones procedimentales y, fundamentalmente en lo tecnológico, necesarias para la gestión masiva de estos convenios, tanto respecto de su cumplimiento como de su caducidad.

19. INSTANCIAS JUDICIALES

Cualquiera que sea el título, resolución o documento emanado de convenio de pago caducado, se deberá realizar un procedimiento judicial en el cual, la primera medida es la de trabar el embargo sobre los bienes del deudor y, a posteriori notificar a éste del inicio de la acción, para que oponga sus defensas.

Salvo los casos de acciones intentadas con títulos ejecutivos de otra naturaleza (vales o cheques), los acreedores comunes tienen que obtener en primer término una sentencia que les reconozca el derecho y, luego recién obtienen la traba del embargo.

Esto es indicativo del favor con que las normas buscan proteger el crédito fiscal, a través de un mecanismo judicial que es más ágil que el de los restantes casos.

Características del procedimiento ejecutivo

El procedimiento de cobro coactivo está caracterizado por la limitación del elenco de defensas que pueden oponerse por los demandados. Entre otras cosas y, fundamentalmente, no pueden realizar defensas sobre aspectos sustantivos, que tengan que ver con la propia liquidación de impuestos, o las declaraciones de responsabilidad, etc. Además de la limitación, las defensas que pueden ser opuestas tienen un contenido específico marcado por la ley, fuera del cual no pueden prosperar.

La oposición que se haga culmina con una sentencia que hará lugar o no a las excepciones opuestas, pero que posibilita la apelación por el perdedor, quien puede llevar el caso a un Tribunal de mayor rango.

Finalmente, una vez obtenida la sentencia por este Tribunal, la vía que aún queda es la de iniciar una acción ordinaria encaminada a rever lo que se discutiera en el juicio anterior.

Mientras se discuten las defensas opuestas, si bien se puede pedir embargo en bienes que se hubieran detectado, no es posible pretender el cobro mediante la ejecución de los mismos, para lo cual hay que aguardar el resultado de las oposiciones. De existir bienes embargados, una vez firme el acto a favor de la Administración se inicia la vía de apremio, mediante la tasación (con posibilidad de oposición de la contraparte) con miras al remate de los bienes.

Medidas cautelares

La administración tributaria cuenta con una herramienta trascendente para la protección del crédito fiscal y que consiste en la posibilidad de adopción de medidas cautelares (que se traducen en embargos genéricos, en créditos o cualquier otro) en los casos en que exista riesgo para el cobro del crédito fiscal y mientras éste se encuentra en vías de determinación. Tiende a precaver los efectos negativos derivados de la demora en el procedimiento administrativo, no pudiendo mantenerse si la dilación de estos es atribuible a la administración.

Es un procedimiento judicial en el que, a pedido de la Administración, se adoptan las medidas por plazos no menores a 6 meses ni mayores a un año, prorrogables en las condiciones establecidas antes. También en estos casos, los contribuyentes son notificados del accionamiento, pudiendo controvertirlo. Corresponde señalar que mientras el crédito fiscal está cautelado no es posible iniciar medidas de ejecución, atento a la provisoriedad tanto del crédito como de las declaraciones de responsabilidad.

Intervención de caja

Una medida muy utilizada es la de la intervención de caja; instrumento éste que posibilita la detracción de un porcentaje de los ingresos de las empresas en funcionamiento, el cual es destinado a abatir el adeudo fiscal determinado. Posibilita el cobro mensual sin la limitación legal que opera para el caso de los convenios de pago, en que –salvo disposiciones especiales– no puede superar los 36 meses, como se dijo.

Como todas las medidas judiciales, es susceptible de oposición, tanto en su procedencia, en su plazo o en su porcentaje.

Si es pedida en el ámbito de las medidas cautelares el dinero obtenido queda depositado a la orden del juzgado y sólo puede ser cobrado por la DGI una vez obtenido el título de ejecución o previo consentimiento del contribuyente de cuya empresa se detraen los fondos.

20. ACCIONES JUDICIALES PROVENIENTES DE CONVENIOS CADUCADOS POR INCUMPLIMIENTO

De acuerdo a lo que ya viéramos, la Administración dispone de varios títulos ejecutivos.

En primer término, y fundamentalmente, dispone del dictado de resoluciones que, de cumplir con determinados requisitos, constituyen título ejecutivo. Estos actos administrativos provienen tanto de la actividad de fiscalización, como del resultado de gestiones masivas a contribuyentes.

Ahora bien. Tratándose de deudas incluidas en facilidades de pago, como se dijo supra, coexisten como títulos ejecutivos, tanto las resoluciones de caducidad, como otros títulos tales como los que resultan de documentos emanados de convenios de pago caducados.

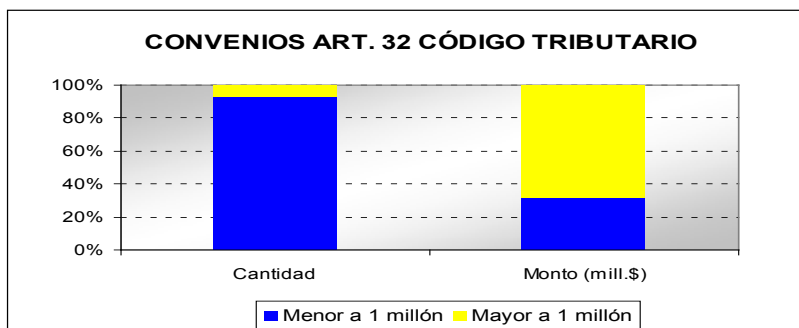
La ventaja de estos últimos, es precisamente, que no requieren del dictado de resolución, habilitando la acción ejecutiva con la constancia del incumplimiento de la facilidad y el monto adeudado.

21. ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS CONVENIOS

Tal como se indicó, y por las razones referidas, el régimen general consagrado por el Código Tributario, ha resultado ser aquel al cual la mayor parte de los contribuyentes se han acogido.

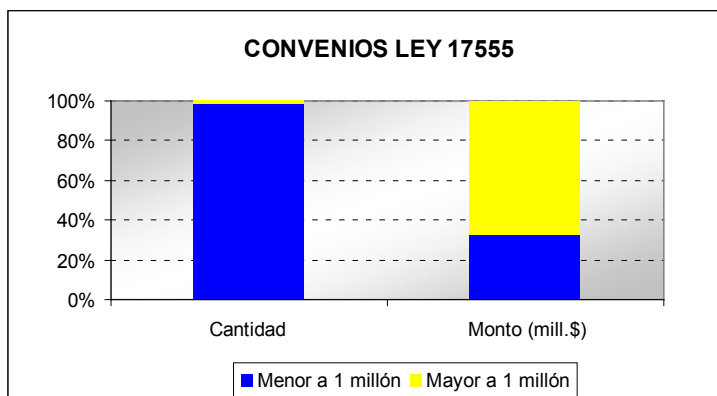
En este sentido, y a efectos ilustrativos, puede observarse en el cuadro y gráfico que se presentan a continuación, que durante el período comprendido entre el 1° de enero del año 2007 y el 30 de junio del año 2011, se han suscrito un total de 13.301 convenios de este tipo, siendo el 93% de ellos por montos inferiores a 1 millón de pesos y el 7% restante por montos superiores a dicha cifra. Nótese que estos últimos concentran el 68% del total de montos convenidos.

CONVENIOS ART. 32 CÓDIGO TRIBUTARIO				
<i>Monto Convenio</i>	Cantidad	%	Monto (mill.\$)	%
Menor a 1 millón	12.423	93%	1.633	32%
Mayor a 1 millón	878	7%	3.501	68%
TOTAL	13.301	100%	5.134	100%



Por su parte, los convenios Ley 17555 suscritos en el mismo período, resultan ser inferiores en cantidad y en importes en comparación a los suscritos al amparo del régimen general.

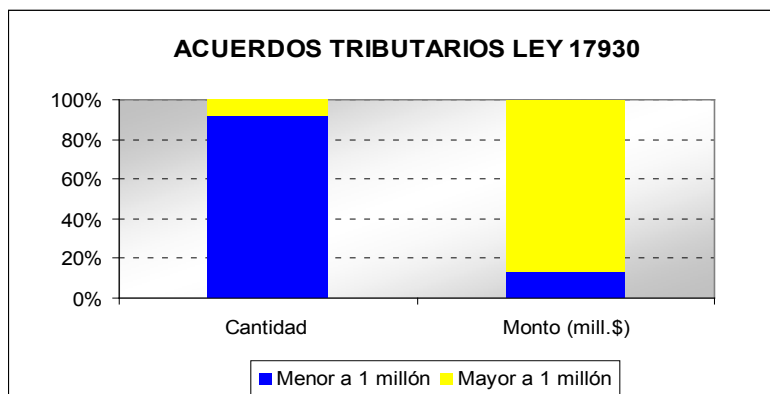
CONVENIOS LEY 17555				
<i>Monto Convenio</i>	Cantidad	%	Monto (mill.\$)	%
Menor a 1 millón	1.072	98%	42	33%
Mayor a 1 millón	19	2%	87	67%
TOTAL	1.091	100%	129	100%



Se advierte, al igual que en el caso anterior, una importante concentración de los montos adeudados en los convenios suscritos por montos superiores al millón de pesos.

En lo que refiere a los acuerdos tributarios dados por la Ley 17930, el total de convenios suscritos durante el período analizado, asciende a 1.514, con la distribución que se presenta en el siguiente cuadro.

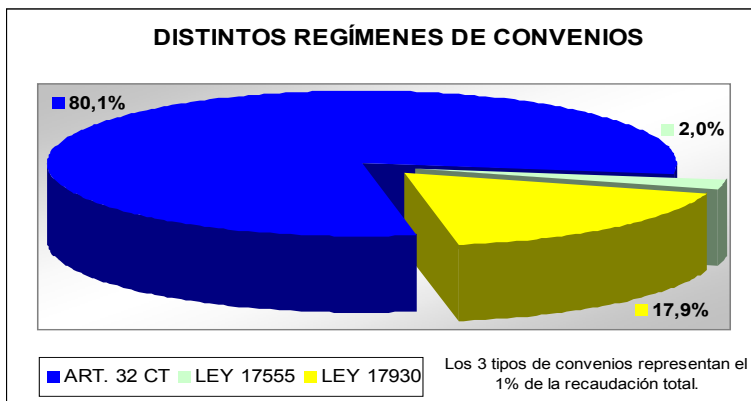
ACUERDOS TRIBUTARIOS LEY 17930				
<i>Monto Convenio</i>	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>	<i>Monto (mill.\$)</i>	<i>%</i>
Menor a 1 millón	1.391	92%	156	14%
Mayor a 1 millón	123	8%	991	86%
TOTAL	1.514	100%	1.147	100%



Nuevamente, puede observarse el alto nivel de concentración de los convenios suscritos son por importes mayores al millón de pesos.

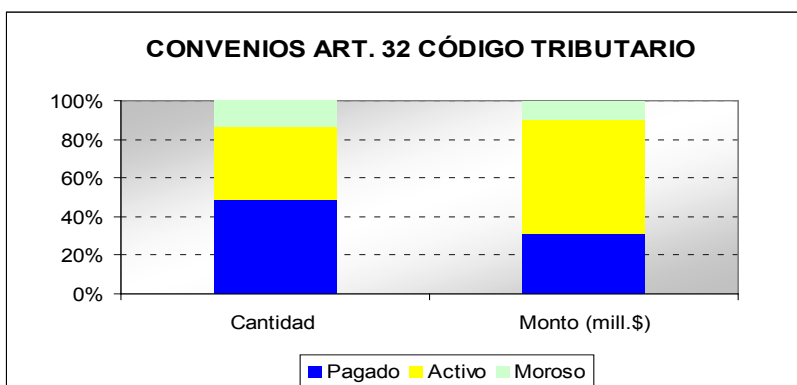
Los 3 tipos de regímenes representan una proporción muy pequeña de la recaudación bruta total del mismo período, como puede apreciarse en el cuadro y el gráfico que se presentan a continuación.

DISTINTOS REGÍMENES DE CONVENIOS			
<i>Tipo Convenio</i>	<i>Monto (mill.\$)</i>	<i>%</i>	<i>% sobre la Recaudación</i>
ART. 32 CT	5.134	80,1%	0,86%
LEY 17555	129	2,0%	0,02%
LEY 17930	1.147	17,9%	0,19%
TOTAL	6.410	100%	1%



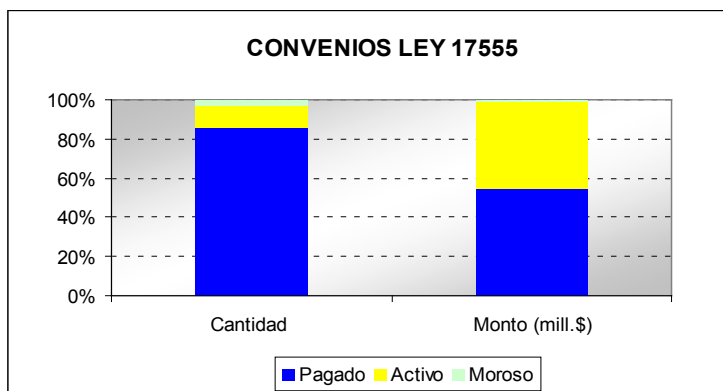
A continuación se expone en cuadros y gráficos, el estado actual del total de convenios suscritos, diferenciando según si los mismos se encuentran totalmente cancelados, aún vigentes o morosos en gestión de cobro, tanto respecto a los suscritos por el régimen general como para los convenios ley 17555. Asimismo, se expone el estado de los convenios del punto de vista de los importes convenidos.

CONVENIOS ART. 32 CÓDIGO TRIBUTARIO				
<i>Estado Convenio</i>	Cantidad	%	Monto (mill.\$)	%
Pagado	6.503	49%	1.588	31%
Activo	4.998	38%	3.034	59%
Moroso	1.800	14%	511	10%
TOTAL	13.301	100%	5.134	100%



En lo que respecta a los convenios suscritos al amparo del régimen general, se observa que prácticamente la mitad de los mismos (6.503), se encuentran pagados a la fecha, el 38% se encuentran vigentes, y solamente el 14 % son convenios morosos en gestión de cobro. Si se analiza esta distribución considerando el monto total de importes convenidos, el porcentaje de morosidad es aún más bajo.

CONVENIOS LEY 17555				
Estado Convenio	Cantidad	%	Monto (mill.\$)	%
Pagado	940	86%	70	54%
Activo	120	11%	58	45%
Moroso	31	3%	1	1%
TOTAL	1.091	100%	129	100%



Respecto de los convenios Ley 17555, el 86% se encuentran pagados, el 11% se encuentran vigentes, y el restante 3% son convenios morosos en gestión de cobro. Del punto de vista de los importes convenidos, la morosidad apenas alcanza al 1% de los montos totales convenidos.

Adicionalmente respecto de la morosidad, si se suman los 511 millones de pesos del régimen general con el millón de pesos correspondiente a los convenios Ley 17555, esta cifra representa apenas el 0,1% de la recaudación bruta total correspondiente al período analizado.

Del análisis descriptivo realizado para los convenios del régimen general así como para los convenios Ley 17555, puede concluirse que los beneficios otorgados contribuyeron en gran medida al cumplimiento del contribuyente, dado que en ambos casos se constata

que el porcentaje de morosidad es notoriamente bajo en relación al total de valores convenidos, e insignificante en comparación con la recaudación total de la DGI.

22. CONCLUSIONES

En una lógica de acumulación de capital basada en un mercado de tipo globalizado y de libre movimiento, los tributos se constituyen cada vez más un recurso decisivo en la estructura de presupuesto y gasto del Estado. El reconocimiento de la Administración Tributaria como una institución necesaria para reducir externalidades del mercado, asociadas a la deslocalización de las ganancias y localización de riesgos y pérdidas, reside en su capacidad extractiva de parte de los recursos financieros de los agentes económicos para ser reinvertido por el Estado en el beneficio del conjunto de la sociedad.

La Administración Tributaria, tanto en su rol de asesor en el diseño de la política tributaria, como en el de gestor y ejecutor de dicha política, debe constituirse en un actor dinámico y modificador del Clima Fiscal.

Ahora bien, la búsqueda de hacer eficiente el cumplimiento de las funciones básicas de la administración tributaria no sólo pasa por una reducción de costos, simplificación de operaciones y concentración de esfuerzos en los segmentos de contribuyentes de mayor aportación al fisco, sino también por la promoción de una cultura proactiva hacia el pago consciente de los impuestos, conducta social que, de institucionalizarse, en gran medida permitiría reducir las tareas de fiscalización y cobro por parte del organismo recaudador.

Es en esa dirección hacia donde se orienta, tal como hemos detallado en el presente documento, la legislación impositiva uruguaya al introducir, en el sistema tributario, una estructura de regímenes de facilidades y acuerdos de pago que busca promover la “cobranza amigable” de las obligaciones fiscales.

Desde un punto de vista económico, las facilidades o acuerdos de pagos pueden valorarse atendiendo a sus efectos positivos, no obstante no podemos desatender la existencia de posibles efectos negativos que igualmente pueden generar. En primer término, en lo que se refiere a los aspectos positivos derivados de la implementación de las mismas, deben contarse los siguientes: el incremento en la recaudación; la posibilidad de identificar los casos en los que no se cumplió con la obligación tributaria -como medio de aprendizaje para optimizar la verificación en casos futuros-, así como la detección de

casos análogos que podrían dar lugar a posteriores liquidaciones por concepto de omisiones.

Sin embargo, los regímenes facilidades o acuerdos tributarios pueden tener su lado negativo, como ser: el eventual deterioro en el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias, derivado de la consciencia de que pueden existir futuros beneficios para los morosos; la generación de costos en la transición -es decir, la necesidad de que la Administración deba verificar casos de contribuyentes que no se encuentren comprendidos en los supuestos de acceso al régimen, sancionándolos si corresponde -; la necesidad de destinar recursos humanos y materiales a la ejecución del régimen de facilidades o acuerdos; y la necesidad de conservar un estricto sistema de vigilancia sobre los contribuyentes beneficiados, en caso de que el mantenimiento de la franquicia quedara condicionado al puntual cumplimiento de obligaciones futuras.

Pero más allá de lo expuesto en la legislación fiscal, la efectividad de dichos incentivos para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias estará condicionada por factores relacionados con la capacidad de la propia Administración Tributaria en la aplicación y gestión de los mismos, así como por el reconocimiento como tales por parte de los contribuyentes.

LAS FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO: OPORTUNIDAD, CONDICIONES Y APLICACIÓN

Cecilia Rico

Subdirectora de Gestión de Recaudo y Cobranzas
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
(Colombia)

***Contenido:** Resumen. Introducción. I. Gestión de la DIAN por procesos. II. Procedimiento de facilidades de pago, dentro del sistema de calidad de la entidad. III. Acciones de la entidad para promover la gestión de las facilidades de pago en los últimos tres años. IV. Algunas cifras sobre la gestión de las facilidades de pago. V. Ajustes que se han pensado hacer o se han realizado. VI. Recomendaciones y conclusiones.*

RESUMEN

El acuerdo de pago entendido como la posibilidad que tiene el deudor de cancelar los dineros adeudados por concepto de impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, intereses y demás sanciones a que haya lugar o cualquier otro impuesto administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, se constituye en uno de los valiosos mecanismos de recuperación de cartera.

La gestión de las facilidades de pago en Colombia se desarrolla dentro de un esquema sistemático de la administración de los tributos. Los procesos se desarrollan mediante la ejecución integral de los procedimientos que los conforman, siendo el procedimiento de facilidades de pago uno de los siete (7) procedimientos que conforman el proceso de Administración de Cartera.

La facilidad de pago se otorga mediante Resolución expedida por el funcionario competente, la cual debe contener: Plazo solicitado (en general hasta por 5 años) y la periodicidad de los pagos; aceptación de la garantía que respalde el pago de la obligación; monto total de la obligación (monto total de la obligación principal más las sanciones actualizadas y los intereses moratorios causados hasta la fecha estipulada en la resolución para cancelar la totalidad de la obligación).

El otorgamiento de la facilidad de pago está precedido de la realización de un estudio sobre el flujo de caja que tenga el contribuyente así como de las garantías ofrecidas por éste para asegurar la recuperación del crédito fiscal.

La entidad dentro del proceso de Gestión de Calidad ha desarrollado para este procedimiento un mapa de riesgos que facilita controlar, mitigar o eliminar los riesgos que se presenten en la ejecución del mismo. Adicionalmente se ha establecido un indicador de gestión que mide la eficacia del mecanismo, siendo indispensable el control efectuado sobre el cumplimiento del pago de las cuotas pactadas en la facilidad.

La facilidad de pago como mecanismo de recaudo tiene como ventaja principal, la recuperación del crédito fiscal sin obstaculizar la actividad económica del contribuyente deudor, facilitando la permanencia en el mercado de empresas que eventualmente desaparecerían. Como quiera que la firma de un acuerdo de pago es precedida de un estudio del flujo de caja del contribuyente y respaldada con una garantía aportada por éste, el crédito fiscal se recupera manteniendo el valor real de la obligación interrumpiendo los términos de prescripción de la acción de cobro.

Para promover la gestión de este mecanismo de cobro, se han realizado entre otras las siguientes acciones: Jornadas Nacionales masivas de Cobro en las que se visita al moroso y se le ilustra la posibilidad de normalizar sus obligaciones con una facilidad o acuerdo de pago.

La utilización de la tecnología es fundamental para el éxito de este mecanismo. Actualmente se está trabajando en la implementación de un servicio informático electrónico que permita gestionar las facilidades de pago desde la solicitud presentada por el moroso hasta la cancelación de la misma, que permita hacer el seguimiento.

INTRODUCCIÓN

Las facilidades de pago otorgadas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias deben entenderse como un mecanismo de pago que además de mejorar el flujo de caja del Estado mitiga el riesgo de la eventual pérdida del crédito fiscal.

Sin embargo en su implementación cobra importancia la caracterización del procedimiento detallando las actividades que deben ejecutarse; los responsables de las mismas; la normatividad que lo regula; los

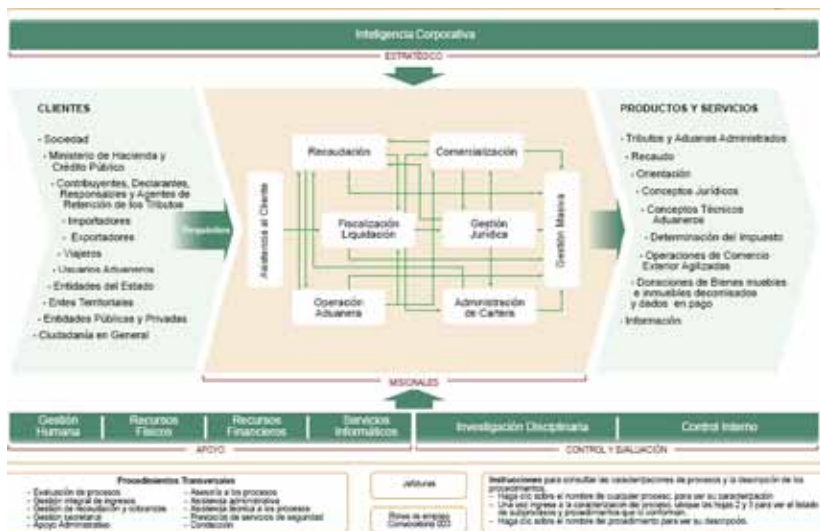
indicadores de gestión y finalmente los mecanismos de la entidad para controlar que su aplicación sea exitosa.

Bajo esta perspectiva y de acuerdo con las normas de calidad la DIAN ha realizado una labor importante de caracterización de este mecanismo y su ubicación dentro del sistema de administración de los tributos y aduanas.

En ese sentido se expone en el presente documento el funcionamiento del procedimiento así como los resultados del mismo en el proceso de Administración de Cartera.

I. GESTIÓN DE LA DIAN POR PROCESOS

La gestión de las facilidades de pago en Colombia se desarrolla dentro de un esquema sistemático de la administración de los tributos, razón por la cual se hace necesario presentarla de la misma manera



Dentro de un sistema cada proceso es un conjunto de actividades relacionadas mutuamente o que interactúan para generar valor y las cuales transforman elementos de entrada en resultados. En la DIAN existen los siguientes procesos:



1. Estratégicos: tienen como finalidad orientar a la entidad para que cumpla con su misión, visión, política y objetivos y satisfacer las necesidades de las partes interesadas.

TEMA 2.2 (Colombia)

2. Misionales: tienen que ver con la razón de ser y las responsabilidades de la DIAN como institución del Estado que se refleja en su misión, que comprende 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.
3. De apoyo: proporcionan el soporte a los procesos estratégicos, misionales y de medición, análisis y mejora.
4. De evaluación: permiten garantizar un ejercicio de medición, retroalimentación y ajuste, de tal forma que la entidad alcance los resultados propuestos.

Los procesos se desarrollan a través de la ejecución integral de los procedimientos que los conforman, siendo las facilidades de pago uno de los siete (7) procedimientos que conforman el proceso de Administración de Cartera. Su caracterización es la siguiente:



REPUBLICA DE COLOMBIA		Descripción de Procedimientos		1146	
1. Año: 2011		2. Versión: 02		4. Número de formulario: 1145900001084 6	
Especificación para DIAN				Hoja 1	
Procedimiento					
24. Nombre		Facilidades para el Pago			
25. Prioridad		10			
Facilitar al deudor el pago de obligaciones fiscales de competencia de la DIAN.					
26. Vigencia		30. No. Formulario sustituido:			
27. Desde: 19950011		1146000000000			
28. Proceso		31. Responsabilidad:			
Administración de Cartera		Administración de Cartera			
32. Descripción de las actividades					
33. No.	Actividad	34. Inicial	35. Final	36. Dependencia	37. Observaciones
1	Subsanar, administrar y controlar los expedientes de factuados de pago asignados.				<input checked="" type="checkbox"/>
2	Participar en garantías, proceder a recaudación otorgando facilidad de pago y controlar el cumplimiento de la misma.				<input checked="" type="checkbox"/>
3	Aplicar, analizar, procesar y convertir tributos de derecho nacional.				<input checked="" type="checkbox"/>
4	Realizar el seguimiento por cumplimiento de compromisos, realizar recaudos y cobros de:				<input checked="" type="checkbox"/>
5	Proveer los actos administrativos con copia electrónica.				<input checked="" type="checkbox"/>
6	Elaborar informes de situación y registro de actividades de la labor realizada.				<input checked="" type="checkbox"/>
7					
8					
9					
38. Firma Funcionario responsable de la caracterización:		39. Firma jefe del área responsable del proceso:			
38A. Apellido y nombre: 38B. Cargo: 38C. Fecha del Empleo: 38D. Lugar de Emplero: 38E. Sexo: 38F. Dependencia:		39A. Apellido y nombre: 39B. Cargo: 39C. Fecha del Empleo: 39D. Lugar administrativo: 39E. Área: 39F. Fecha de empleo o modificación:			

		Descripción de Procedimientos				1146			
E. No. [210111] - C. Código [012] Espacio reservado para la DIAN				N. Número de Consulta: 1146900001084 6				Hoja 2	
Procedimiento:									
21. Nombre: Facilidades para el Pago									
22. Inspección: Facturar al deudor el pago de obligaciones fiscales de competencia de la DIAN									
23. Vigencia: de fecha 18/05/2011 a la fecha 114600000860									
Área Responsable para la Ejecución del Procedimiento:									
Item		24. Nombre de Equipo					Total		
1	Agente de facilidades de pago					8			
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									
21									
22									
23									
24									
25									
26									
27									
28									
29									
30									
31									
32									
25. Referencias para los Servicios Subordinados									
Item	nombre	cod.	Item	nombre	cod.				
1	Obligación Fisconómica	0	2	SEI/FAC					
3	RUI	0	4	Cuenta corriente		0			
5	CANDADO		6	GESTOR					
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									

REPUBLICA DE COLOMBIA		Descripción de Procedimientos		1146	
1. Año: 2011		2. Concepto: 02		4. Número de Formulario: 114690001084-6	
Hoja: 1 de 3					
Procedimiento					
24. Nombre: Facilidades para el Pago					
25. Propósito: Facilitar al deudor el pago de obligaciones fiscales, de conformidad de la DINI					
26. Siglas: 26.1. Tipo de Proceso: Multiciclo					
26.2. Desde: 19/05/2011 26.3. Hasta: 11/06/2011					
Indicador					
Item	SI	NO	SI	NO	COO
1	Existencia de facilidad de pago con anexo		0	Contribuyente y/o usuario, parte interesada	0
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
Indicador					
Item	SI	NO	SI	NO	COO
1	Facilidad de pago		0	Contribuyente y/o usuario, Administración de Caminos	0
2	Facilidad modificada		0	Contribuyente y/o usuario, parte interesada	0
3	Denegación de cumplimiento de la facilidad		0	Contribuyente y/o usuario, parte interesada	0
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
Indicadores del procedimiento					
Item	SI	NO	SI	NO	Descripción
1	Existencia	0	Control a las facilidades de pago otorgadas	Informe de Productividad / Facilidades de Pago - Informe de Productividad Facilidades de Pago - Informe de Productividad Facilidades de Pago - Informe de Productividad Facilidades de Pago	
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

		Descripción de Procedimientos				1146			
1. Año: 2011 2. Versión: 01 2				4. Número de formulario: 1146900001084 6				Hoja 4	
24. Nombre: Procedimiento									
25. Nombre: Facilidades para el Pago								10	
26. Descripción: Facilitar al deudor el pago de obligaciones fiscales de compañías de la DIAN									
28. Desde: 01/01/2011 27. Hasta:		29. No. Documento: 114690000096							
30. Materiales/Equipamiento									
1. Documento especificación general de las obligaciones y su costo.									
2.									
3.									
Recursos Logísticos Necesarios									
1. Computador		14. Computador de escritorio		44. Servidores		044			
2. Maquina de desechables		15. Impresoras							
3. Puesto de trabajo									
4. Activador									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									
11.									
31. Herramientas								044	
1. Una computadora de información								1	
2. Pólicia de documentos de uso para información								22	
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									
11.									
12.									
13.									
14.									
15.									
16.									
17.									
18.									
19.									
20.									
Principales actos administrativos que regulan la ejecución									
46. Tipo de norma		47. Fecha		48. Referencia		49. Entidad generadora			
1. Ley		2		1776		27/12/2007		Congreso de la República	
2. Mandato		7		260		29/04/2010		DIAN	
3. Decreto		6						Ver catálogo normativo	
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									

TEMA 2.2 (Colombia)

		Descripción de Procedimientos				1146	
1 Año: 2011 2. Concepto: 02		4. Número de Documento: 114690001084 6		Hoja 6			
Ejecución del pago para la DIAN							
21 Nombre: Procedimiento							
22 Descripción para el Pago:							
23 Previsión:							
Facilitar al deudor el pago de obligaciones fiscales de competencia de la DIAN							
Agencia:							
25 Desde: 10/02/11		27 Hasta:		28 No. Documento Modificado: 114000000006			
Procedimiento y Subprocedimientos							
01 Nombre		02 Cód.		03 Mens.		04 Orden	
1	Resolución de Descargos	2	Resolución que Resuelve el Recurso de Recusación				
3	Resolución que Concede Facilidad de Pago	4	Resolución de Modificación de Facilidad de Pago				
6	Plomado Solicito Facilidad de Pago	8	Resolución que Decreta un Vencimiento de Facilidad y Ordena el E				
7	Auto Ordenando Pruebas	8	Resolución que Revoca un Acto Administrativo				
9	Auto de Archivo / Terminación de Proceso	10	Auto que Ordena la Aplicación de Título de Decreto Judicial				
11	Reporte de Aportes Financieros Contribuyentes	12	Resolución de Cancelación de Facilidad de Pago				
13	Actos de Inspección de Bienes	14	Resolución que Resuelve Excepciones				
16	Auto que Actúa sin Apropiarse Acto Administrativo	18	Auto Ejecución Coactiva				
17	Resolución por Modificación por inclusión de Obligaciones	19					
19		20					
21		22					
23		24					
25		26					
27		28					
79		80					
81		82					
83		84					
85		86					
87		88					
89		90					
91		92					
93		94					
95		96					

		Descripción de Procedimientos				1146	
1 Año: 2011 2. Concepto: 02		4. Número de Documento: 114690001084 6		Hoja 6			
Ejecución del pago para la DIAN							
21 Nombre: Procedimiento							
22 Descripción para el Pago:							
23 Previsión:							
Facilitar al deudor el pago de obligaciones fiscales de competencia de la DIAN							
Agencia:							
25 Desde: 10/02/11		27 Hasta:		28 No. Documento Modificado: 114000000006			
Descripción Operacional							
Ejecutar y gestionar el 100% de las facilidades de pago otorgadas verificando los incumplimientos dentro de las líneas legales. En los casos de supervisión y control se evaluará el cumplimiento de los lineamientos operacionales.							

II. PROCEDIMIENTO DE FACILIDADES DE PAGO, DENTRO DEL SISTEMA DE CALIDAD DE LA ENTIDAD.

1. Definiciones

Un acuerdo de pago es la posibilidad que tiene el deudor de realizar el pago de los dineros adeudados por concepto de impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o cualquier otro impuesto administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar.

Este mecanismo de pago, permite tener un acuerdo entre la administración y el contribuyente, donde no se continúa con la ejecución de medidas cautelares coactivas tendientes a la recuperación del crédito fiscal.

2. Facultad de la administración tributaria

El Estatuto Tributario que compila en orden cronológico las leyes y decretos vigentes desde 1930, concernientes a los impuestos nacionales de Colombia, faculta a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN- para otorgar facilidades para el pago de obligaciones de naturaleza tributaria, aduanera y cambiaria, o cualquier otra clase de obligación y/o acreencia administrada por la DIAN.

La facilidad de pago se otorga mediante Resolución expedida por el funcionario competente, la cual debe contener:

- Plazo solicitado y la periodicidad de los pagos.
- Aceptación de la garantía
- Monto total de la obligación

3. Plazos y obligaciones objeto de las facilidades de pago

- Hasta por 5 años, contados a partir del mes siguiente a la notificación de la resolución
- Un plazo adicional de dos (2) años, a petición del contribuyente y otorgamiento por parte del Director de Gestión de Ingresos, previo visto bueno del Director General de la DIAN.

Las obligaciones vencidas sobre las cuales recae la posibilidad de suscribir facilidades de pago son:

- El impuesto de Timbre
- El impuesto de Renta y Complementarios
- El impuesto sobre las Ventas
- La Retención en la Fuente
- Sanciones e intereses, o
- Cualquier otro impuesto administrado por la DIAN

4. Formas de las facilidades de pago

La facilidad de pago se otorga por el monto total de la obligación principal más las sanciones actualizadas y los intereses moratorios causados hasta la fecha estipulada en la resolución para cancelar la totalidad de la obligación. La modalidad de pago general es:

- Cuota inicial hasta de un 30% del valor total de la obligación.
- El saldo restante y dependiendo la capacidad de pago del contribuyente se puede pactar en cuotas variables y periódicas

5. Modificación de las facilidades de pago

El contribuyente puede solicitar modificación de la facilidad de pago otorgada, por:

- Abonos extraordinarios.
- Compensaciones.
- Ampliación del plazo.
- Inclusión de obligaciones nuevas.
- Cambio de garantía.
- Sustitución de la facilidad.

6. Aspectos a evaluar en las solicitudes de facilidad de pago

Tienen derecho a solicitar facilidad de pago como mecanismo para poner al día las obligaciones adeudadas a la Nación todo contribuyente que tenga obligaciones de naturaleza tributaria, aduanera y/o cambiaria que sea administrada por la DIAN, siempre y cuando no tenga restricción legal y expresa en la ley, reglamento, orden o instrucción interna, siempre y cuando exista título claro, expreso y exigible.

Los plazos otorgados se encuentran sujetos al análisis financiero que se haga al contribuyente, de manera tal que sea consecuente su flujo de caja con el valor de la acreencia periódica y además que pueda continuar con el pago de las obligaciones que con posterioridad deba cancelar, respecto de las cuales no podrá tener atrasos una vez proferida la resolución de facilidad de pago por cuanto ello genera el incumplimiento a la misma y por consiguiente se dejará sin vigencia y se ordenará hacer efectiva la garantía, así como el incumplimiento en el pago de una cualquiera de las cuotas pactadas.

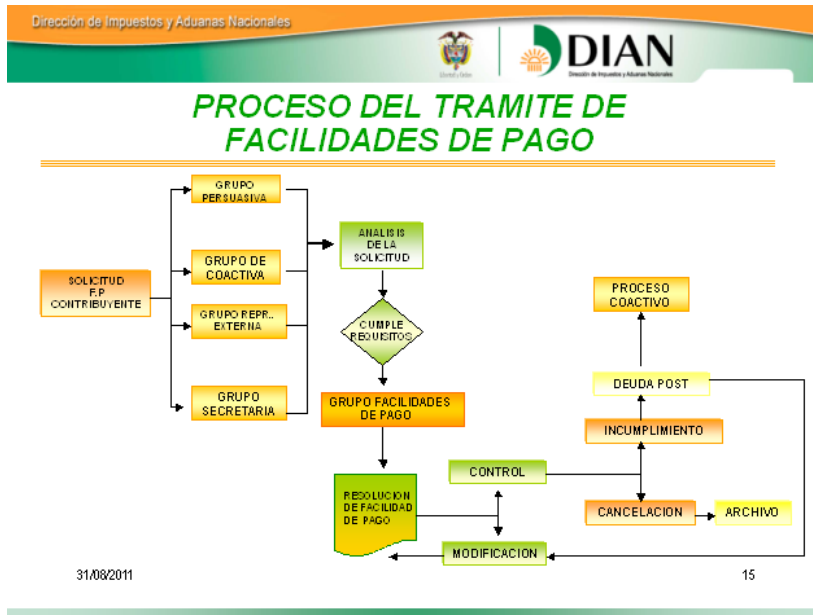
La garantía accesible es una fuente alternativa de pago que consiste en ofrecer un respaldo jurídicamente eficaz para el pago de la obligación garantizada, la cual puede ser propiedad del contribuyente, socios (solidarios) o un tercero garante y su valor deberá cubrir como mínimo el monto total de la obligación principal, las sanciones actualizadas y los intereses causados hasta la fecha pactada para el pago de la primera cuota y dos (2) meses más.

Garantías admisibles

Debido a que en el otorgamiento de las facilidades de pago es indispensable la protección del crédito fiscal que se pretende recuperar es necesario calificar las garantías existentes, siendo las admisibles las siguientes:

- Aceptación bancaria.
- Garantía o aval bancario o de corporación financiera.
- Póliza de compañía de seguros.
- Hipoteca.
- Prenda.
- Embargo de bienes sujetos a registro.
- Fiducia en garantía.
- Libranza.
- Garantías personales.
- Pignoración de rentas de la nación destinadas a entidades territoriales y entidades descentralizadas.
- Fiducia en administración y fuente de pagos.



7. Trámite del procedimiento

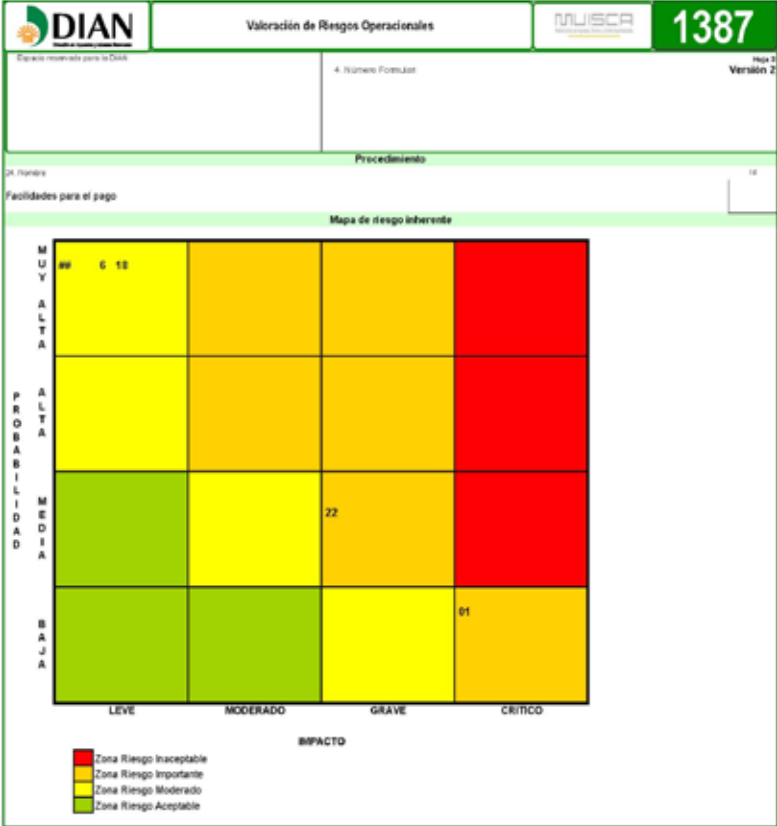


8. Control de riesgos

Dentro del sistema de gestión de calidad que maneja la entidad y su enfoque de funcionamiento sistemático, la DIAN ha identificado riesgos asociados a los procedimientos y ha establecido controles periódicos para mitigarlos y administrarlos.

DIAN		Valoración de Riesgos Operacionales	1387
		4. Formulario Ponderado	
Descripción del riesgo de proceso			
20. Proceso: Administración de Cartera		21. Subproceso: Administración de Cartera	
Facilidades para el pago			
22. Tipo de información: <input type="checkbox"/> No. 23. Fuente de información: <input type="checkbox"/> No. 24. Fuente de información: <input type="checkbox"/> No. 25. Fuente de información: <input type="checkbox"/> No.			
Nivel de riesgo		Criterios de Gestión de Cobranza y Dirección de Gestión de Recaudos y Cobranzas o SET de Cobranzas	
Sum		0.04	
1. No inclusión de la información		0.01	
2. Pérdida de documentos, sin ser gñ informados		0.03	
3.			
18			
20			
Para efectos de que quede:			
261. Apellidos y nombres: 262. Cargo: 263. No. del documento: 264. Lugar expedición: 265. Área: 266. Dependencia:		Rocio Torres Cecilia Subdirectora Subdirección de Gestión de Recaudos y Cobranzas Nivel central Subdirección de Gestión de Recaudos y Cobranzas Despacho	
		267. Fecha de expedición: 2010 8 18	

		Valoración de Riesgos Operacionales				1387									
Espacio reservado para la COE				4. Número Formulario		Página: 1 de 1									
Procedimiento															
01. Nombre Facilidades para el pago							10								
02. Facilidad para el pago							0								
Identificación y Valoración de Riesgos															
03. Nombre del riesgo Uso indebido de la información		05. Descripción del riesgo Posibilidad de que se acceda, manipule y/o divulgue sin autorización la información privilegiada o de reserva que se origine, suministre o custodie en la entidad.			04. Tipo de Riesgo 01 OPERATIVO										
06. Causas del riesgo		07. Consecuencias del riesgo													
1	Desconocimiento de las políticas de manejo de información.	Inestabilidad de los procesos													
2	Fraude interno	Deterioro de la imagen de la entidad													
3	Actos mal intencionados de terceros.	Cambio forzado en las decisiones													
4		Disminución del impacto de las medidas que se pretenden adoptar													
5		Violación de la reserva estadística y/o sumarial													
6		No se obtiene resultado esperado de los procedimientos													
7															
8															
9															
10															
11															
12															
13															
14															
Riesgo inherente															
08. Probabilidad Baja		09. Impacto Crítico		10. Zona de riesgo Importante											
Controles															
11. Control		12. Tipo		13. Detección		14. Activación		15. Frecuencia		16. Detección					
1	Monitoreo del trámite	Preventivo		SI		SI		Alta		Semanal					
2	Verificar la correcta utilización del sistema "Apertura de facilidades de pago"	Detectivo		SI		SI		Medio		Por demanda					
3	Automatización y Supervisión	Preventivo		SI		SI		Medio		Por demanda					
4															
5															
6															
7															
8															
										17. Probabilidad total de los controles preventivos		1		135	
										18. Probabilidad total de los controles correctivos		1		135	
Riesgo Residual															
19. Probabilidad Baja		20. Impacto Moderado		21. Zona de riesgo Aceptable											



Adicionalmente para el estudio, seguimiento y control de las solicitudes de facilidad de pago, se utilizan los siguientes formatos:

FACILIDADES DE PAGO - LISTA DE CHEQUEO	
CONTRIBUYENTE:	
UAE DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN	
NIT:	
800.197.268	
ESTADOS FINANCIEROS:	
1	Balance General año 1
2	Balance General año 2
<input type="checkbox"/> Balance General comparativo de los dos últimos cortes contables, deben incluir notas explicativas a los estados financieros. * Los balances deben ser clasificados, discriminar el activo corriente y activo no corriente, así como el pasivo corriente y pasivo a largo plazo. * Deben estar firmados por el Contador, el Representante Legal y el Revisor Fiscal.	
3	Estados de Pérdidas y Ganancias año 1
4	Estados de Pérdidas y Ganancias año 2
<input type="checkbox"/> Estados de Pérdidas y Ganancias de los dos últimos cortes contables, deben incluir notas explicativas a los estados financieros. * Deben estar firmados por el Contador, el Representante Legal y el Revisor Fiscal.	
5	Flujo de caja proyectado
<input type="checkbox"/> Flujo de caja proyectado por el tiempo solicitado incluyendo, las cuotas del acuerdo de pago y la cancelación oportuna de las obligaciones fiscales que vayan surgiendo con posterioridad a la suscripción del mismo.	
DOCUMENTOS ANEXOS ESTADOS FINANCIEROS:	
<input type="checkbox"/> Fotocopia de la Tajeta Profesional del contador público que certifica los Estados Financieros. <input type="checkbox"/> Fotocopia del Certificado de Vigencia de Inscripción y Antecedentes Disciplinarios del Contador Público que certifica los Estados Financieros, expedido por la Junta Central de Contadores .	

FACILIDADES DE PAGO - LISTA DE CHEQUEO	
CONTRIBUYENTE: UAE DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN	
NIT: 800.197.268	
Solicitud:	
1	Carta solicitud
<p>EL ESCRITO DE SOLICITUD DEBE CONTENER LA SIGUIENTE INFORMACION:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ciudad, fecha y Dirección Seccional a la que se dirige. <input type="checkbox"/> Nombre o razón social del deudor y NIT. <input type="checkbox"/> Calidad en que actúa. <input type="checkbox"/> Las obligaciones que se adeudan, discriminando conceptos, periodos y cuantías. <input type="checkbox"/> Plazo solicitado. <input type="checkbox"/> Periodicidad de las cuotas. <input type="checkbox"/> Especificaciones de la garantía ofrecida. <input type="checkbox"/> Manifestación del solicitante acerca de la existencia de solicitud o facilidad para el pago en otra Dirección Seccional, indicando la cuantía total y la garantía allí ofrecida. <input type="checkbox"/> Manifestación del solicitante de no estar reportado en el boletín de deudores morosos de la Contaduría General de la Nación por incumplimiento de facilidades de pago con otras entidades del Estado. <input type="checkbox"/> Manifestación del solicitante acerca de la existencia de solicitud de compensación. <input type="checkbox"/> Información respecto de estar incurso en procesos especiales (concordatos, Ley 550 de 1999, Ley 1116 de 2006, liquidación obligatoria, liquidación forzosa administrativa, etc). <input type="checkbox"/> Indicación si a la sociedad se le adelanta proceso de determinación (Fiscalización o Liquidación) o discusión (Jurídica) en la entidad. <input type="checkbox"/> Manifestación de los motivos que justifiquen la solicitud del plazo. <input type="checkbox"/> Dirección y teléfono del solicitante. <input type="checkbox"/> Firma y cédula de solicitante, deudor solidario y/o tercero garante. <input type="checkbox"/> Si el solicitante es un tercero solidario a nombre del deudor, deberá manifestar expresamente que se compromete solidariamente al pago total de la deuda objeto de la facilidad incluyendo los intereses y actualización que se generen, además de no tener deudas con la DIAN. <input type="checkbox"/> Si los bienes que se ofrecen como garantía son de propiedad de un tercero garante, el escrito de solicitud debe ir firmado por éste, además de la firma del solicitante o deudor principal. <input type="checkbox"/> Monto ofrecido como abono inicial previo a la concesión de la facilidad de pago, y la forma en que será cancelado 	
2	Certificado Cámara de Comercio
<input type="checkbox"/> Certificado de Existencia y Representación Legal (con una vigencia no superior a 1 mes) de la sociedad deudora.	
Tercero Garante:	
1	Certificado Cámara de Comercio
2	Carta de compromiso
<input type="checkbox"/> Si el solicitante es un tercero solidario a nombre del deudor, deberá manifestar expresamente que se compromete solidariamente al pago de la deuda objeto de facilidad incluyendo los intereses y actualización que se generen, mediante documento suscrito con presentación personal y reconocimiento de contenido ante la DIAN o ante notario.	

Es importante contar con un selecto grupo de funcionarios que se encuentren capacitados para realizar el análisis de la información financiera del contribuyente, así como tener delegación suficiente para hacer el seguimiento permanente al pago de las cuotas y de las obligaciones que puedan surgir con posterioridad, preferir requerimiento en caso de incumplimiento, informando al contribuyente que cuenta con quince (15) días para acreditar los pagos, declarar sin vigencia la facilidad de pago informando que procede el recurso de reposición y ordenar hacer efectiva la garantía otorgada, momento en el cual deberá trasladar el proceso al grupo coactiva para la ejecución de la garantía.

9. Indicadores de gestión del procedimiento

Para medir la gestión de este procedimiento se tiene como indicador:

DIAN		Ficha Técnica Indicador		MIVISC		1161	
Español / Información para el usuario				4. Número Procedimiento			
A. Nombre del proceso		B. Nombre del subproceso		C. Nombre del indicador		D. No. Documento indicador	
Administración de Cartera		Administración de Cartera		Facilidades de Pago		1161	
E. Nombre y descripción de cara				F. Categoría		G. Área	
Facilidades para el pago				Operación		Operación	
H. Tipo de indicador							
Medir la gestión realizada sobre las facilidades de pago inventariadas							
I. Descripción del indicador							
Medir la gestión realizada sobre las facilidades de pago inventariadas							
J. Variables							
K. Fórmula para calcular los datos estadísticos							
Variable 1	Número de autos de cancelación de adeudos						
Variable 2	Número de resoluciones de cumplimiento						
Variable 3	Número de expedientes generados						
Variable 4							
L. Fuentes de Información				M. Fuente de Información			
Variable 1	Números	Informe de Productividad Facilidades de Pago		Informe de Productividad Facilidades de Pago		Existencia	
Variable 2	Números	Informe de Productividad Facilidades de Pago		Informe de Productividad Facilidades de Pago		Existencia	
Variable 3	Números	Informe de Productividad Facilidades de Pago		Informe de Productividad Facilidades de Pago		Existencia	
Variable 4							
N. Fórmula del indicador							
Variable 1		Variable 2		Variable 3		Variable 4	
						*100	
O. Método de cálculo							
P. Tipo de medida				Q. Unidad de medida de resultado			
Mensual				Porcentaje			
R. Periodicidad de la frecuencia del indicador							
S. Nivel Geográfico							
División de Gestión de Cobranzas y División de Gestión de Recaudos y Cobranzas o GIT de Cobranzas		GIT de Gestión Cobranzas o GIT de Gestión de Facilidades de Pago y GIT de Gestión de Inventario					
T. Métrica							
U. Tipo de referencia				V. Tipo de referencia			
De acuerdo con la meta establecida				Límite operativo y normalizado aplicable			
W. Valor de referencia		X. Valor de referencia		Y. Valor de referencia		Z. Tipo de medida	
Accesibilidad		47. Inadmisión		48. Retraso		Cualitativa	
000000		000000		000000			
Los expedientes pensionados son los del inventario a imputar en el mes de acuerdo con los parámetros establecidos por el jefe							
W. Fuente de Información							
W.4. Apellido y nombre				W.5. Apellido y nombre			
W.5. Cargo				W.6. Cargo			
W.6. No. del grupo				W.7. Subdivisión de Gestión de Recaudos y Cobranzas			
W.7. Lugar administrativo				W.8. Lugar administrativo			
W.8. Desplazamiento				W.9. No. de Resolución y Circula			
				W.10. No. de Resolución y Circula			
				W.11. No. de Resolución y Circula			
				W.12. No. de Resolución y Circula			
				W.13. No. de Resolución y Circula			
				W.14. No. de Resolución y Circula			
				W.15. No. de Resolución y Circula			
				W.16. No. de Resolución y Circula			
				W.17. No. de Resolución y Circula			
				W.18. No. de Resolución y Circula			
				W.19. No. de Resolución y Circula			
				W.20. No. de Resolución y Circula			
				W.21. No. de Resolución y Circula			
				W.22. No. de Resolución y Circula			
				W.23. No. de Resolución y Circula			
				W.24. No. de Resolución y Circula			
				W.25. No. de Resolución y Circula			
				W.26. No. de Resolución y Circula			
				W.27. No. de Resolución y Circula			
				W.28. No. de Resolución y Circula			
				W.29. No. de Resolución y Circula			
				W.30. No. de Resolución y Circula			
				W.31. No. de Resolución y Circula			
				W.32. No. de Resolución y Circula			
				W.33. No. de Resolución y Circula			
				W.34. No. de Resolución y Circula			
				W.35. No. de Resolución y Circula			
				W.36. No. de Resolución y Circula			
				W.37. No. de Resolución y Circula			
				W.38. No. de Resolución y Circula			
				W.39. No. de Resolución y Circula			
				W.40. No. de Resolución y Circula			
				W.41. No. de Resolución y Circula			
				W.42. No. de Resolución y Circula			
				W.43. No. de Resolución y Circula			
				W.44. No. de Resolución y Circula			
				W.45. No. de Resolución y Circula			
				W.46. No. de Resolución y Circula			
				W.47. No. de Resolución y Circula			
				W.48. No. de Resolución y Circula			
				W.49. No. de Resolución y Circula			
				W.50. No. de Resolución y Circula			
				W.51. No. de Resolución y Circula			
				W.52. No. de Resolución y Circula			
				W.53. No. de Resolución y Circula			
				W.54. No. de Resolución y Circula			
				W.55. No. de Resolución y Circula			
				W.56. No. de Resolución y Circula			
				W.57. No. de Resolución y Circula			
				W.58. No. de Resolución y Circula			
				W.59. No. de Resolución y Circula			
				W.60. No. de Resolución y Circula			
				W.61. No. de Resolución y Circula			
				W.62. No. de Resolución y Circula			
				W.63. No. de Resolución y Circula			
				W.64. No. de Resolución y Circula			
				W.65. No. de Resolución y Circula			
				W.66. No. de Resolución y Circula			
				W.67. No. de Resolución y Circula			
				W.68. No. de Resolución y Circula			
				W.69. No. de Resolución y Circula			
				W.70. No. de Resolución y Circula			
				W.71. No. de Resolución y Circula			
				W.72. No. de Resolución y Circula			
				W.73. No. de Resolución y Circula			
				W.74. No. de Resolución y Circula			
				W.75. No. de Resolución y Circula			
				W.76. No. de Resolución y Circula			
				W.77. No. de Resolución y Circula			
				W.78. No. de Resolución y Circula			
				W.79. No. de Resolución y Circula			
				W.80. No. de Resolución y Circula			
				W.81. No. de Resolución y Circula			
				W.82. No. de Resolución y Circula			
				W.83. No. de Resolución y Circula			
				W.84. No. de Resolución y Circula			
				W.85. No. de Resolución y Circula			
				W.86. No. de Resolución y Circula			
				W.87. No. de Resolución y Circula			
				W.88. No. de Resolución y Circula			
				W.89. No. de Resolución y Circula			
				W.90. No. de Resolución y Circula			
				W.91. No. de Resolución y Circula			
				W.92. No. de Resolución y Circula			
				W.93. No. de Resolución y Circula			
				W.94. No. de Resolución y Circula			
				W.95. No. de Resolución y Circula			
				W.96. No. de Resolución y Circula			
				W.97. No. de Resolución y Circula			
				W.98. No. de Resolución y Circula			
				W.99. No. de Resolución y Circula			
				W.100. No. de Resolución y Circula			

10. Ventajas

La facilidad de pago como mecanismo de recaudo tiene como ventaja principal, la recuperación del crédito fiscal sin obstaculizar la actividad económica del contribuyente deudor, facilitando su permanencia en el mercado evitando su eventual desaparición.

Como quiera que la firma de un acuerdo de pago está precedida de un estudio del flujo de caja del contribuyente y respaldada con una garantía aportada por éste, el crédito fiscal se recupera manteniendo el valor real de la obligación interrumpiendo los términos de prescripción de la acción de cobro.

11. Desventajas

Las desventajas de la aplicación de este mecanismo se enmarcan básicamente en el tiempo en que se recupera el crédito fiscal, pues la suscripción de un acuerdo de pago puede hacerse hasta por cinco (5) años.

Adicionalmente la normatividad que regula el procedimiento señala como garantías solamente las reales y de seguros o avales bancarios, restringiendo los respaldos económicos que pudieran ser utilizados por los contribuyentes.

Otra situación que dificulta el desarrollo del procedimiento consiste en los cambios periódicos de tasas de interés necesarios para la liquidación de las cuotas, así como el seguimiento de las cuotas pactadas en la facilidad, por lo que se hace necesario el manejo informático de esas tareas.

III. ACCIONES DE LA ENTIDAD PARA PROMOVER LA GESTIÓN DE LAS FACILIDADES DE PAGO EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS

Inicialmente se debe señalar que la estructura de la U.A.E.DIAN, busca garantizar la prestación del servicio en todo el territorio nacional. Para tal efecto, está organizada por Niveles: Local (correspondiente a las 34 Direcciones Seccionales con competencia para el cobro) y Nivel Central (Dirección General, Direcciones de Gestión, Oficinas y Subdirecciones de Gestión).

El Nivel Central, en el proceso de Administración de Cartera tiene entre otras, las funciones de planear, organizar y controlar de acuerdo con el Plan Estratégico las operaciones relacionadas con el cobro de los impuestos administrados por la DIAN, así como dirigir y evaluar el desarrollo de las políticas y procesos de cobro.

A las Direcciones Seccionales corresponde el inicio, sustanciación y terminación de los procesos en materia de cobro, devoluciones, fiscalización y liquidación atendiendo a factores de competencia funcional y territorial.

De acuerdo con lo anterior, las acciones realizadas por la entidad para impulsar el procedimiento de facilidades de pago durante los últimos tres (3) años, en sus dos niveles son:

Acciones del nivel central:

1. Planeación:

- Instrucciones para la gestión del cobro impartidas por la Subdirección o por las Coordinación de gestión de cobranzas:
 - a. Expedición de normatividad interna reiterando la ejecución de las actividades propias del proceso de administración de cartera.
 - b. Instrucciones a las Direcciones Seccionales sobre temas específicos que fueron objeto de consulta.
 - c. Política operacional sobre las facilidades de pago.

2. Coordinación de las actividades propias de la gerencia, que para los últimos tres (3) años fueron:

- Jornadas Nacionales de Cobro (organización logística de las actividades, protocolos de acción, videos pedagógicos, lineamientos previos y posteriores de la realización de las jornadas).
- Actividades encaminadas al cumplimiento de las políticas operacionales.
- Plan Institucional de Capacitación, donde se profundiza en los requerimientos técnicos expresados por las Direcciones Seccionales.
- Acompañamiento de funcionarios de la Subdirección a los funcionarios ejecutores de las Direcciones Seccionales.

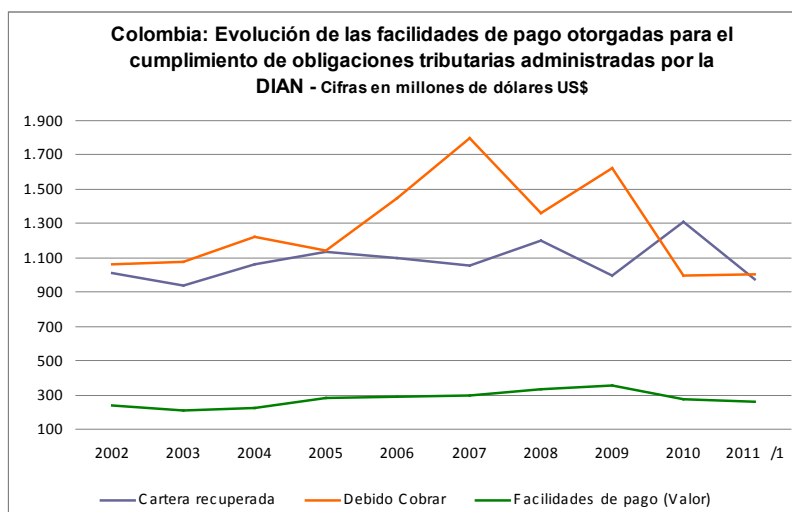
3. Supervisión y control:

Políticas Institucionales de seguimiento y autocontrol.

- Elaboración del Programa Anual de Supervisión y Control de acuerdo con las instrucciones de la Oficina de Control Interno y cuyo objetivo es la verificación de la ejecución de los procedimientos por las Direcciones Seccionales, entre ellos el procedimiento de facilidades de pago.
- Ejecución del programa e informes correspondientes.

IV. ALGUNAS CIFRAS SOBRE LA GESTIÓN DE LAS FACILIDADES DE PAGO

Como se ilustra en la gráfica y el cuadro siguiente, las facilidades de pago representan una porción importante dentro de la cartera recuperada por la DIAN en los últimos diez (10) años, constituyendo en promedio el 26% de la cartera recuperada. Frente al debido cobrar se observa una representación similar, correspondiendo en promedio al 22% de la cartera recuperable. Estas cifras reflejan la importancia de este mecanismo en el proceso de administración de cartera.



/1 datos del semestre enero-junio de 2011

Colombia: Evolución de las facilidades de pago otorgadas para el cumplimiento de obligaciones tributarias administradas por la DIAN. Cifras en millones de dólares US\$

Año	Cartera recuperada	Debido Cobrar	Facilidades de pago (Valor)	Facilidades de pago (Número)	% facilidades de pago / Debido cobrar	% facilidades de pago / Cartera recuperada
2002	1.010	1.059	240	n.d	23%	24%
2003	935	1.080	209	n.d	19%	22%
2004	1.064	1.223	224	n.d	18%	21%
2005	1.138	1.145	284	n.d	25%	25%
2006	1.102	1.452	290	n.d	20%	26%
2007	1.057	1.801	297	2.076	17%	28%
2008	1.199	1.360	337	1.967	25%	28%
2009	993	1.620	358	2.153	22%	36%
2010	1.312	998	277	1.899	28%	21%
2011 /1	977	1.003	263	1.804	26%	27%

/1 : corresponde al periodo enero-junio de 2011; n.d. : no disponible; las jornadas masivas de cobro en el país se iniciaron en 2009.

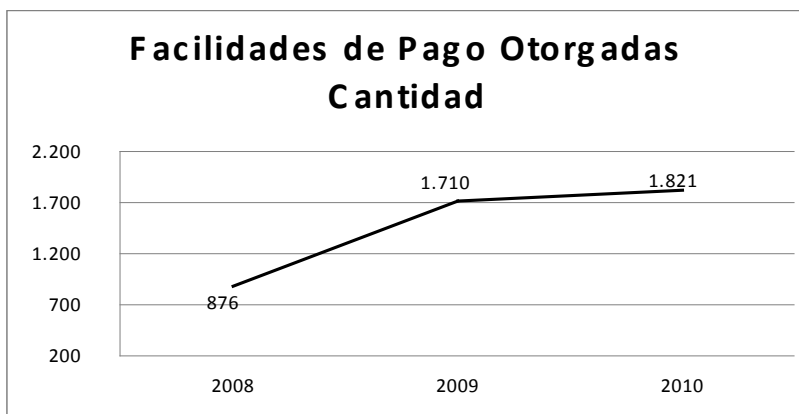
Entre el 2008 y el 2010 se duplicó el número de facilidades de pago otorgadas. En efecto, éstas pasaron de 876 a 1.821. En el primer semestre de 2011, sólo se registraron 656 en cuantía de Col \$ 96 mil millones (US\$ 53.1 millones), debido a la condición especial de pago introducida en el 2010, que reducía intereses y sanciones en un 50% siempre y cuando pagara de contado.

Facilidades de Pago Otorgadas

	Cantidad	Valor - Millones de \$
2008	876	109.748
2009	1.710	265.905
2010	1.821	231.190
2011 - Acum. Junio	656	95.774

Fuente: Formato 14F Facilidades Pago - CGR

Elaboro: Coordinación de Control Básico de Obligaciones



V. AJUSTES QUE SE HAN PENSADO HACER O SE HAN REALIZADO

El plazo de la facilidad de pago no debe extenderse más allá de treinta y seis (36) meses, por cuanto si bien es un instrumento que permite la recuperación del crédito fiscal, la suscripción de la misma suspende el proceso de cobro siendo preciso sopesar los beneficios derivados de pagos parciales frente a la posibilidad de recuperar más rápidamente el crédito al aplicar las medidas cautelares y/o continuar con las acciones propias del proceso que inducen el pago de las obligaciones.

Ante la eventualidad de una denuncia penal por obligaciones asociadas al pago del IVA, muchos morosos optan por cancelar, mientras que

en el caso de la suscripción de facilidades de pago, se cancelan las primeras cuotas para lograr la suspensión de las medidas cautelares y posteriormente se insolventan, perdiéndose la oportunidad de recuperar el crédito fiscal vía embargos y secuestro de bienes.

Las herramientas informáticas con las que se cuenta son de gran importancia para realizar un seguimiento riguroso del cumplimiento de las cuotas. En Colombia los cambios periódicos de tasas de interés dificultan la liquidación de las cuotas, así como el seguimiento de las cuotas pactadas en la facilidad.

De allí, que se esté trabajando en la implementación de un servicio informático electrónico que permita gestionar las facilidades de pago desde la solicitud presentada por el moroso hasta la cancelación de la misma, que permita hacer el seguimiento.

VI. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

- La facilidad de pago como mecanismo de recaudo tiene como ventaja principal, la recuperación del crédito fiscal sin obstaculizar la actividad económica del contribuyente deudor, facilitando la permanencia en el mercado de empresas que eventualmente desaparecerían.
- El otorgamiento de la facilidad de pago está precedido de la realización de un estudio sobre el flujo de caja que tenga el contribuyente así como de las garantías ofrecidas por éste para asegurar la recuperación del crédito fiscal.
- Es indispensable el control efectuado sobre el cumplimiento del pago de las cuotas pactadas en la facilidad.
- La utilización de la tecnología es fundamental para el éxito de este mecanismo.

TEMA 3

HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SU APOYO EN LA GESTIÓN DE COBRO AMIGABLE Y COACTIVO

José María Fernandes Pires

Director Jefe de la Misión para implementar el Plan Estratégico
(Portugal)

Contenido: El Sistema portugués de cobranza coactiva: 1. La instauración de los procesos. 2. La citación de los deudores. 3. El embargo de los bienes o de los derechos del deudor. 4. La venta de los bienes embargados. 5. La clasificación de los créditos y el pago a los acreedores. 6. La responsabilidad de los administradores y gerentes para el pago de las deudas de las empresas. 7. Las Compensaciones de deudas con reembolsos. 8. La cancelación y la inhibición del derecho a beneficios tributarios. 9. La publicación de los deudores en la Internet. 10. El impedimento de los deudores para participar en licitaciones públicas para proveer de bienes y servicios para servicios públicos. 11. La gestión de garantías para la suspensión de los procesos. 12. El manejo de los incidentes procesales. 13. La gestión integrada de deudores estratégicos. 14. Interacción con los deudores y la puesta en Internet como interfaz relacional privilegiado. 15. El trabajo en red dentro de la administración tributaria. 16. Resultados.

EL SISTEMA PORTUGUÉS DE COBRANZA COACTIVA

El sistema portugués de cobranza coactiva fue objeto de una profunda reforma, iniciada hace cinco años y que acaba de finalizar.

El nuevo sistema está basado en cuatro grandes principios:

1. La informatización, desmaterialización y la automatización de todos los actos practicados en los procesos y todas las funciones de back office, con recurso masivo para el cruce de datos;
2. La conexión en red de todos los servicios con la posibilidad de realizar el cobro de créditos fiscales, eliminando las limitaciones derivadas de la segmentación y subdivisión territorial de competencias y colocando todos los servicios de acceso a la información, independientemente del lugar donde se haya generado.

3. La formación y calificación de los funcionarios que realizan la cobranza de deudas tributarias;
4. La interacción permanente con los deudores, poner a disposición "on line" todas las funciones de cobranza coactiva, apostando en la Internet como interfaz privilegiada relacional, así como en otros canales, tales como los cajeros automáticos, los correos y toda la red bancaria.

Actualmente todos los procesos de cobranza coactiva son abiertos y tramitados hasta el final de forma totalmente electrónica, mediante la interoperabilidad de una red de sistemas informáticos que ejecutan de forma automática todos los actos procesales previstos en la Ley.

A continuación describiremos los actos procesales previstos en la legislación portuguesa para la tramitación de los casos de ejecución fiscal, con miras a la cobranza de las deudas tributarias. Para la ejecución de cada uno de estos actos procesales se implementó un sistema informático, que también describiremos más adelante. Todos los sistemas informáticos están conectados en red y en cadena; Por lo que la serie de actos a realizar en cada proceso sigue una cadena electrónica que permite el desarrollo y seguimiento de los trabajos sin necesidad de la intervención manual por parte de los funcionarios.

1. LA INSTAURACIÓN DE LOS PROCESOS

La detección de todas las situaciones de incumplimiento del deber de pagar voluntariamente los impuestos por los contribuyentes es realizada en forma electrónica por los propios sistemas de liquidación y gestión de cada uno de los impuestos sobre los ingresos, sobre los gastos y sobre el patrimonio. La detección del incumplimiento se hace de la siguiente forma:

- i) En los casos de impuestos sobre la renta retenidos en la fuente, las empresas que efectúan la retención entregan todos los meses una declaración con el valor de las retenciones realizadas. En caso de que esa declaración no esté acompañada de algún tipo de pago, el sistema que lleva a cabo la gestión de cobro notifica vía electrónica al sistema que lleva a cabo la gestión de las deudas por incumplimiento que hay abierto un proceso para la cobranza de la deuda;
- ii) En caso de impuestos autoliquidados por los propios contribuyentes, siempre y cuando se entregue la declaración de autoliquidación sin algún tipo de pago, el sistema que lleva a cabo la gestión del impuesto, comunica por vía electrónica al sistema que lleva a cabo la gestión de la moratoria de la deuda, que hay abierto un proceso de cobranza de la deuda;

- iii) En caso de los impuestos recaudados por la propia administración tributaria, y notificados a los contribuyentes para que realicen el pago, se implementó un sistema con el Servicio de Correos de Portugal a través del cual estos comunican a la administración tributaria por medios electrónicos la fecha en que la notificación fue entregada al contribuyente. El sistema cuenta 30 días que tiene el contribuyente para pagar voluntariamente, al final de los cuales, en caso de no efectuarse el pago, el sistema que lleva a cabo la gestión de deudas por incumplimiento comunica por vía electrónica que está abierto el proceso de cobranza de la deuda;

El sistema que realiza la gestión de las deudas y de los procesos de cobranza coactiva se denomina SEFWEB (Sistema de Ejecuciones Fiscales en ambiente web por sus siglas en portugués), el mismo contiene el registro actualizado de todos los procesos y de todos los actos en ellos practicados. Este sistema funciona en red en todos los servicios de la DGCI que registra todos los actos ejecutados en los procesos por los demás los sistemas, por los funcionarios que realizan la gestión de los procesos y por los deudores que a través de la Internet operan directamente con el sistema.

El SEFWEB se conecta en red electrónica con todos los sistemas de liquidación y de cobranza voluntaria, como ya vimos anteriormente, lo que permite la instalación electrónica y automática de todos los procesos por deudas tributarias siempre que sea traspasando el plazo para el pago voluntario y que el pago no sea efectuado sin ninguna intervención manual de los funcionarios.

En interfaz permanente con el SEF funcionan los sistemas operativos que automatizan todos los actos procesales de cobranza coactiva, que a continuación describiremos.

2. LA CITACIÓN DE LOS DEUDORES

La citación de los deudores comunicándoles que se interpone proceso de cobranza coactiva otorgándole un plazo de 30 días para pagar la deuda, este es el primer paso que la Ley portuguesa ordena practicar en el proceso de cobranza coactiva. Esa citación es efectuada mediante la emisión automática de una carta postal, o bien a través de comunicación electrónica. El sistema que realiza la gestión electrónica de las citaciones es el Sistema Electrónico de Citaciones y Notificaciones (SECIN por sus siglas en portugués), e igualmente procede de forma automática al envío de todas las notificaciones y demás comunicaciones a todas las entidades efectuadas en el ámbito del proceso de ejecución fiscal.

El SECIN también tiene otra función importante: Interactuar en forma electrónica con la Oficina de Correos, recibir la información de retroalimentación sobre el estado de la correspondencia, en particular si fue entregada, la fecha de entrega, la devolución, etc.

Esa información es registrada en el SECIN, que a su vez se inserta automáticamente en los procesos. La automatización de la inserción de esta información en los sistemas, liberó a los funcionarios de ejecutar un vasto conjunto de tareas manuales y sin valor agregado. Pero lo más importante es que esa automatización permite que los sistemas procedan a contar los plazos y hagan transitar los procedimientos para la fase siguiente, sin necesidad del impulso manual de los funcionarios.

3. EL EMBARGO DE LOS BIENES O DE LOS DERECHOS DEL DEUDOR

La Ley portuguesa ordena a los servicios de la administración tributaria a proceder con el embargo de los bienes o derechos del deudor necesarios para el pago de la deuda luego de haber transcurridos los 30 días posteriores a la citación y el deudor no haya efectuado el pago.

A partir de los elementos del SECIN, el SEFWEB cuenta automáticamente esos 30 días y luego que se concluyan los mismos, selecciona el proceso para realizar el embargo.

El embargo es un acto muy simple, consiste apenas en un solo “click” de un funcionario sobre la pantalla de un computador donde está disponible el proceso, el valor de la deuda y la lista de todos los bienes y de todos los derechos que el deudor disponga.

El embargo es realizado en el Sistema Informático de Embargos Electrónicos (SIPE por sus siglas en portugués). Para describir adecuadamente el funcionamiento del sistema, es necesario analizar, primero, como son detectados los bienes y derechos de los deudores para luego determinar cuál es el efecto de la decisión del embargo que, como vimos, es realizado con un “Click” del funcionario antes referido.

La identificación de los bienes y derechos embargables de los deudores se realiza a través de una red electrónica de obtención de esos bienes e derechos, denominada REDET - Red de Transmisión de Datos de Terceras personas.

La REDET, reconoce la identidad de los deudores, a partir de su interfaz con el SEFWEB busca en varios sistemas de la administración tributaria y de otras entidades públicas y privadas cuales son los bienes, acciones o derechos susceptibles a embargo. La filosofía de este sistema está basada en el principio de que la riqueza que los deudores adquieren por no realizar el pago de los impuestos al Estado, se encuentra materializada en soportes que la REDET debe detectar y traer para el sistema, a fin de servir de soporte al pago de las respectivas deudas.

La REDET obtiene por vía electrónica, los siguientes datos:

- De las entidades bancarias, todas las acciones y otros valores mobiliarios allí registrados o depositados, cuentas bancarias y otros productos de ahorro;
- De las entidades aseguradoras, la información relativa a seguros de vida y planes de ahorro-reforma;
- De las oficinas de Registro Vehicular, la base de datos de los automóviles ligeros y pesados;
- De las Aduanas, los elementos relativos a la entrada en el mercado nacional de automóviles, así como también las importaciones y exportaciones de mercancías;
- Del organismo responsable por la emisión de la deuda pública, todos los títulos de deuda retenidos por los deudores;
- De la Seguridad Social todas las pensiones de los deudores;
- De todas las empresas, la información relativa a créditos de terceros y sobre terceros, así como la identificación de sus proveedores y clientes importantes;
- De las entidades patronales, toda la información concerniente a los pagos vencidos del salario de sus trabajadores, así como los pagos por servicios profesionales;
- De las declaraciones de ingresos de los inquilinos y propietarios, todos los arrendamientos de los mismos;
- De los Notarios y de todas las entidades que realizan actos notariales, toda la información relativa al traspaso de inmuebles y la celebración de todos los tipos de contratos, en particular el traspaso de acciones de sociedades;
- De las capitanías de los puertos, la información concerniente a las embarcaciones registradas en los mismos;
- De catastro, la información relacionada con todos los edificios, rústicos e urbanos existentes en Portugal.

Permanentemente, todos los días la REDET obtiene datos actualizados, funcionando apenas por vía electrónica, interactuando constantemente con las bases de datos de los demás sistemas.

Todavía existe en la REDET una función que capta manualmente la información para que cualquier funcionario pueda ingresar en el sistema la identificación de los bienes, derechos o valores de los deudores que sean detectados.

Toda la información recolectada a través de la REDET es canalizada en Catastro Electrónico de Activos Embargables (CEAP por sus siglas en portugués), que registra y guarda de forma automática y permanente, todos los bienes y derechos embargables de los deudores. El CEAP es una fuente importante de consulta y de información para los servicios, principalmente sirve de soporte para los embargos automáticos a través del SIPE, como veremos a continuación. A través del mismo, la administración tributaria reconoce permanentemente de forma actualizada, todos los bienes embargables de los deudores.

Una vez los bienes y derechos de los deudores sean detectados, solo faltaría realizar su cruce con los procesos, hacer la selección de los bienes a embargar y que los servicios dispongan de esa información para que estos confirmen la decisión de efectuar el embargo. Esos procedimientos también son efectuados de forma electrónica, por el SIPE (Sistema Informático de Embargos Electrónicos en portugués). El SIPE pone a disposición de los funcionarios por cada deudor cual es el monto global de sus deudas y la lista de todos sus bienes y derechos existentes en la CEAP. El funcionario que ejecuta la gestión de los procesos, mediante un simple "click" en el sistema puede indicar cuales son los bienes o derechos que desea embargar.

Luego de tomar la decisión de realizar el embargo, el SIPE efectúa automáticamente todas las operaciones necesarias para ejecutar el embargo. Siendo así, se emiten las notificaciones para las entidades bancarias, cuando se trata de embargos de acciones y cuentas bancarias, para las entidades patronales cuando se trate de embargos a los salarios, para los clientes cuando se trate de embargo de créditos, etc.

Actualmente la emisión de esas notificaciones es hecha en papel y, simultáneamente, por vía electrónica. Las entidades notificadas tienen acceso, a la página web en la Internet de la Administración Tributaria, mediante la introducción de su contraseña de acceso. Los embargos que fuesen notificados pueden responder por la misma vía, confirmando el embargo y transfiriendo los fondos implicados, sin necesidad de trasladarlos a los servicios.

En los embargos a edificios y a vehículos que están sujetos al registro en las entidades competentes se accede a través de la página web de

la DGCI en la Internet; las solicitudes de registro de los embargos se pueden visualizar y copiar en un documento electrónico, al igual que los requisitos de registro. A través de la misma vía se puede responder la confirmación del registro del embargo.

De esta forma, sin intervención manual de los funcionarios, los edificios y los vehículos embargados pueden pasar a la fase de venta.

Cuando el embargo incide sobre los bienes o derechos que pueden convertirse inmediatamente en dinero (cuentas bancarias, sueldos y salarios, créditos, alquileres, etc), las entidades notificadas del embargo a través de la internet realizan la transferencia de los valores embargados. Cuando se trata de edificios, vehículos, acciones, bienes muebles u otros bienes que exigen liquidación, se pasa entonces a la fase de venta.

4. LA VENTA DE LOS BIENES EMBARGADOS

La venta de los bienes embargados es el acto más importante en el proceso de cobranza coercitiva porque es a través de la misma que se concluye el propósito del proceso que es de liquidar el patrimonio del deudor para con ello pagar la deuda.

La venta de los bienes es realizada por el Sistema Informático de Gestión de Ventas Coercitivas (SIGVEC por sus siglas en portugués), que se encarga de automatizar todo el procedimiento de venta de los bienes embargados y pone a disposición en internet los anuncios de los bienes en venta. Este sistema automatiza todos estos actos previos a la marcación de la venta, principalmente previos a la publicación de los anuncios y notificaciones de todas las entidades interesadas.

En internet están todos anuncios para la venta de los inmuebles que pueden ser consultados para cualquiera que esté interesado. La administración tributaria también presta el servicio de envío de correo personalizado a todos los interesados que lo soliciten. Ese correo es enviado siempre que una nueva venta de bienes sea marcada con las características previamente seleccionadas por los interesados.

La venta de los bienes es efectuada a través de subasta electrónica en la Internet, en la misma pueden participar cualquiera que esté interesado y que previamente se autentique en el sistema, pudiendo también efectuar el pago en línea de los bienes que haya adquirido.

El sitio de la Internet que difunde las ventas contiene varias formas de navegación, incluyendo un sistema de información geográfica con

fotografía aérea, a través del cual se localizan todos los inmuebles en venta.

5. LA CLASIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS Y EL PAGO A LOS ACREEDORES

Después que se convierta en líquido el patrimonio del deudor, a Ley ordena a distribuir el valor alcanzado por los acreedores públicos y privados que cuenten con garantía sobre los bienes embargados. Para eso es necesario notificarle a esos acreedores del embargo o de la venta, con el fin de que puedan reclamar sus créditos. Luego se procede a clasificar los créditos en una jerarquía que determinará quien recibirá y el orden en que va a recibir el valor que alcancen. Todo el procedimiento de verificación y calificación de créditos es automático, también es inmediata la distribución de los valores por los acreedores seleccionados. El procedimiento de verificación y calificación de los créditos tuvo carácter judicial hasta el 2010 pero era muy largo y lento debido a su complejidad. A partir de 2011 pasó a ser competencia de la administración tributaria, la cual ahora es automatizada y rápida.

6. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES Y GERENTES PARA EL PAGO DE LAS DEUDAS DE LAS EMPRESAS

Cuando las empresas deudoras no posean en su patrimonio bienes de valor suficiente para garantizar el pago de sus deudas tributarias, la Ley portuguesa establece que serán responsables por el pago de esas deudas los respectivos administradores y gerentes.

El Sistema Informático y Gestión de Retrocesos (SIGER por sus siglas en portugués), es el que detecta las empresas que no tienen suficientes bienes para embargar, a través del cruce de datos del SEFWEB con la CEAP y por acceso electrónico al catastro del Registro Comercial, igualmente detecta quienes son los administradores y gerentes de esas empresas. El SIGER pone a disposición de los servicios la identificación de las empresas y de sus administradores que pudieran ser responsables, para que estos determinen la reversión. De inmediato el sistema promueve la notificación a los administradores y gerentes para que se pronuncien sobre el proyecto de reversión y sobre la citación, es a partir de este momento que estos pasan a ser los deudores.

Tan pronto los administradores y gerentes pasen a ser los deudores, se inicia contra ellos todo el procedimiento y práctica de los actos arriba descritos.

La responsabilidad financiera y patrimonial de los administradores y gerentes tiene un valor estratégico para prevenir y combatir el incumplimiento de la obligación al pago de los impuestos por parte de las empresas, dado que permite atacar y responsabilizar directamente a quienes toman las decisiones en las empresas, que son administradores.

7. LAS COMPENSACIONES DE DEUDAS CON REEMBOLSOS

La Ley portuguesa establece que cuando un deudor tenga que recibir reembolsos de la administración tributaria, estos sean obligatoriamente utilizados para el pago de las deudas con la misma, a través de compensaciones. La compensación es efectuada a través del SISCO (por sus siglas en portugués) – Sistema de Compensaciones que de forma integral y automatizada, efectúa el pago, total o parcial, de las deudas con los reembolsos de todos los impuestos a los cuales tengan derecho los deudores.

Siempre que los sujetos pasivos de cada uno de los impuestos tengan derecho a recibir un reembolso, el Sistema de Compensaciones automáticamente detecta si existen deudas pendientes en el SEFWEB, en caso afirmativo, ese reembolso es aplicado a su pago. El sistema funciona en línea y en los casos en que el valor de los reembolsos es superior al valor de la deuda, ese exceso es también enviado automáticamente a su titular.

8. LA CANCELACIÓN Y LA INHIBICIÓN DEL DERECHO A BENEFICIOS TRIBUTARIOS

La Ley portuguesa impide que los contribuyentes que tengan deudas tributarias puedan usufructuar de beneficios fiscales. De esa forma, cuando un deudor solicita el reconocimiento de un beneficio fiscal a la administración tributaria, la Ley impide su reconocimiento. Del mismo modo, cuando un contribuyente que esté usufructuando de beneficios fiscales adquiera una deuda tributaria, la Ley ordena a cancelar ese beneficio fiscal. La gestión de estos dos tipos de controles de beneficios fiscales a deudores es efectuada por el SICBEF - Sistema Informático de Control de Beneficios Fiscales.

El SICBEF recibe todas las solicitudes para conseguir beneficios fiscales, procede a su registro de forma automática, mediante el cruce de datos con los demás sistemas y propone al administrador del proceso para sustentar su decisión. Uno de los cruces que el sistema hace es con el Sistema de Ejecuciones Fiscales (SEFWEB), y en caso de que existieran deudas, el beneficio solicitado es imperativamente rechazado.

El sistema también tiene una función de catastro, que registra todos los beneficios fiscales que operan automáticamente, por vía electrónica a partir de todos los sistemas de los liquidadores.

Después del reconocimiento de los beneficios fiscales o la producción de efectos de aquellos que operan automáticamente este sistema, se hace el control permanente y en línea la subsistencia del presupuesto para su mantenimiento. Así, por ejemplo, si el sistema verifica que una nueva deuda fue adquirida, el SEFWEB emite automáticamente una notificación al contribuyente, con el proyecto para cancelar el respectivo beneficio fiscal. En caso que no se realice el pago, el beneficio fiscal es suspendido o cancelado.

9. LA PUBLICACIÓN DE LOS DEUDORES EN LA INTERNET

En el sistema portugués, se publica en la Internet, una lista con el nombre de los deudores con deudas tributarias que está accesible para consulta por todos los interesados. La publicación de los deudores es efectuada luego de un procedimiento administrativo que se inicia con la selección de los deudores y se concluye con la decisión de publicarlos, decisión que se toma luego de la notificación de la decisión para su publicación y de una audiencia previa con los interesados.

El procedimiento de publicación es electrónico, desmaterializado, y captado por el SIPDEV – Sistema Informático de Gestión de la Publicación de los Deudores. El SIPDEV realiza de forma automática la selección de los deudores que serán objeto de divulgación pública por la administración tributaria. A partir de 2006 comienza en ejecución la Ley portuguesa que regula y autoriza a la administración tributaria a publicar la lista de deudores con procesos de ejecución fiscal pendientes. Este sistema informático establece una interfaz con el SEF y realiza el procedimiento administrativo de publicación, incluyendo la audiencia previa de los deudores y actualiza la lista publicada en Internet.

10. EL IMPEDIMENTO DE LOS DEUDORES PARA PARTICIPAR EN LICITACIONES PÚBLICAS PARA PROVEER DE BIENES Y SERVICIOS PARA SERVICIOS PÚBLICOS

La Ley portuguesa impide a los contribuyentes con deudas tributarias que puedan concursar en licitaciones públicas para proveer bienes o servicios al Estado. Para garantizar la eficiencia en la aplicación de este principio, se implementó un sistema informático que permite a todas las entidades públicas consultar si las empresas que participan

en licitaciones públicas, abiertas por ellos, tengan o no deudas tributarias.

Esa consulta es efectuada vía Internet, en el sitio de la administración tributaria, donde las empresas participantes aprobadas puedan también autorizar a las entidades públicas consultar su situación tributaria.

Del mismo modo, cuando las entidades públicas efectúan el pago de los bienes suministrados o de los servicios prestados por las empresas deben efectuar la misma consulta para verificar si esas empresas tienen efectivamente deudas tributarias. En ese caso, la entidad pública está obligada a retener hasta un 25% del valor a pagar, naturalmente que limitado al valor de la deuda. Igualmente a través de la Internet esas entidades públicas proceden a la transferencia para la administración tributaria del valor de la retención efectuada.

11. LA GESTIÓN DE GARANTÍAS PARA LA SUSPENSIÓN DE LOS PROCESOS

Cuando los deudores impugnan judicialmente o administrativamente la liquidación de los impuestos adeudados, la Ley determina que el proceso de cobranza coactiva quedará suspendido en el caso que se presente una garantía. Para efectuar la gestión de las garantías se implementó un sistema a través del cual se realiza un control riguroso para validar el valor de las garantías presentadas, procediendo el sistema a la notificación automática a los deudores sobre el refuerzo de las garantías y su sustitución, así como el control sobre el trámite del proceso después que la garantía se haya extinguido.

El sistema igualmente promueve la ejecución de las garantías en los casos en los cuales se tramita en el juzgado la apelación presentada.

12. EL MANEJO DE LOS INCIDENTES PROCESALES

Teniendo en cuenta el control riguroso de todos los procesos tributarios, judiciales y administrativos interpuestos por los deudores, se implementó el Sistema de Gestión de los Procedimientos de Revisión Administrativa (SIGEPRA por sus siglas en portugués) y el Sistema de Gestión de lo Contencioso Judicial Tributario (SICJUT por sus siglas en portugués). Estos sistemas informatizan y automatizan la tramitación de todos los procesos en litigio. Ambos se integran al SEFWEB y suspenden automáticamente los procesos de cobranza coactiva siempre y cuando se haya presentado una garantía. De la

misma forma, concluido el proceso litigioso, éste es automáticamente reemplazado por el proceso de cobranza coactiva.

13. LA GESTIÓN INTEGRADA DE DEUDORES ESTRATÉGICOS

Desde el 2010 la Administración Tributaria Portuguesa implementó una metodología de seguimiento integrado a los grandes deudores. Esa metodología se basa en el supuesto de que los grandes deudores siempre tienen una estrategia de evasión fiscal, concebida y desarrollada por un agente que es siempre una persona física y es quien desarrolla un conjunto complejo y articulado de operaciones destinadas a evitar el pago de los impuestos que se deben.

La metodología de gestión integrada de grandes deudores está compuesta de un conjunto de conceptos traídos para el funcionamiento interno de la administración tributaria principalmente:

- i) El del gestor de deudor. La administración tributaria designa un funcionario altamente calificado, que tiene conocimiento transversal de su actividad, para efectuar un diagnóstico de la situación del deudor, de su comportamiento, y para concebir y poner en práctica una estrategia de cobranza de la deuda;
- ii) De la información global. La información es el recurso fundamental para la eficiencia y eficacia en la lucha contra el incumplimiento fiscal de los grandes deudores. Por esa razón los gestores de deudores estratégicos deben obtener toda la información, interna y externa que permita a la administración tributaria desencadenar acciones dirigidas a objetivos concretos y previamente determinados, tomando en cuenta la cobranza de la deuda.
- iii) De la gestión integrada. Así como los grandes deudores adoptan estrategias integrales para el incumplimiento, tanto a nivel contable y declarativo como a nivel de pago, la administración tributaria debe adoptar una estrategia concertada, entre sus diversas áreas de funcionamiento, principalmente aquellas que consisten en el ejercicio de poderes de autoridad, en especial la Inspección Tributaria, la investigación criminal de la aplicación de coimas, de lo litigioso y la cobranza coercitiva, asegurando la acción coordinada de todos los servicios de la administración tributaria. Esa es la función más importante de los gestores de deudores.
- iv) Del levantamiento del velo. Muchos de los grandes deudores fiscales son personas colectivas, ya que en todos los casos esas personas colectivas son apenas la representación de las diversas faces con que una misma persona singular se presenta ante la administración tributaria. La metodología de seguimiento integrado de los grandes deudores está dirigida a la identificación de quien

es el agente de “contaminación fiscal” que se esconde detrás de las empresas deudoras, procediendo después, en un movimiento ascendente, la determinación del universo de empresas, con o sin deudas, que son dominadas por él. Así la estrategia de cobranza se dirige directamente a la persona singular que es el “agente contaminante”.

- v) Del seguimiento permanente. La metodología de cobranza de las deudas de los grandes deudores exige un seguimiento permanente de su actividad económica y de su desempeño en el cumplimiento de las obligaciones fiscales garantizando así una acción permanente y concertada de la administración tributaria sobre los deudores.

La metodología de gestión integrada de grandes deudores se apoya con la implementación de un sistema informático denominado SIGIDE – Sistema Informático de Gestión Integrada de Deudores Estratégicos, que funciona en red y permite que el trabajo de los gestores de deudores estratégicos sea efectuado en cualquier servicio de la administración tributaria independientemente del local donde estén físicamente instalados.

14. INTERACCIÓN CON LOS DEUDORES Y LA PUESTA EN INTERNET COMO INTERFAZ RELACIONAL PRIVILEGIADO

Todos los deudores pueden consultar a través de la Internet sus deudas, al igual que pueden proceder a su pago. Ese pago puede también ser efectuado en la red de cajeros automáticos ATM, en los correos, en cualquier institución bancaria y en los servicios de la administración tributaria.

Del mismo modo todas las entidades que intervienen en el embargo y venta de bienes pueden utilizar la Internet como canal de obtención y de entrega de información con la administración tributaria.

La administración tributaria portuguesa posee un Centro de Atención Telefónico (CAT) que brinda apoyo e informa a los deudores sobre el estado de sus procesos y de sus derechos y obligaciones. El CAT funciona en red y tiene cerca de 140 locales de Servicios en todo el territorio nacional, todos con una misma filosofía de trabajo y con un mismo nivel de estilo y calidad de atención.

La administración tributaria portuguesa interactúa de forma permanente con los deudores, enviando mensualmente una carta a cada uno de ellos, informándolos del estado de sus procesos, de las ventajas por la regularización de su situación de incumplimiento y de las desventajas si mantiene la situación de incumplimiento.

Del mismo modo, son enviados mensajes electrónicos vía correo electrónico a todos los deudores siempre informándolos por cada diligencia o acto que va a ser practicado en cada proceso en que estén involucrados que tenga impacto en la situación del deudor y que podría producir costos adicionales en el proceso, aprovechando cada vez que sea posible, recomendar la regularización de su situación tributaria.

Del mismo modo, siempre que un deudor se autentica con su contraseña individual en el sitio de la administración tributaria, se emite un “pop-up” con una alerta, informando al deudor de su situación de irregularidad fiscal.

Igualmente en el sitio de Internet, la administración tributaria efectúa la publicación de los bienes embargados que se encuentran en venta al igual que las subastas de la venta de los mismos.

Todos los deudores pueden obtener a través del sitio de Internet de la administración tributaria las certificaciones de su situación tributaria.

15. EL TRABAJO EN RED DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Actualmente la administración tributaria portuguesa tiene en curso la implementación de un sistema informático que desmaterializa todos los procesos, permitiendo también el trabajo en red y el acceso en cualquier punto del país o en cualquier servicio central, regional o local a todos los procesos.

El trabajo en red permitirá una distribución nacional de los procesos, moviendo los servicios a locales donde se encuentran disponibles el recurso humano para analizar, tramitar y decidir.

Hasta ahora la administración tributaria portuguesa ha tenido la necesidad de movilizar a los funcionarios de unos servicios para otros locales con mayor disponibilidad de recursos hacia otros donde existe mayor necesidad, con los costos correspondientes.

La implementación de este sistema, que está en curso en éste momento, va a permitir en general una mayor operatividad de los servicios nivelándolos a un nivel superior de productividad de los recursos.

16. RESULTADOS

El sistema portugués de cobranza coactiva que acabamos de describir es resultado de la implementación de un Plan Estratégico que fue concebido en los últimos cinco años.

La implementación de éste Plan es el resultado de observaciones del crecimiento acelerado del incumplimiento del deber de pago de impuestos y de “stock” de la deuda pendiente de la cobranza, desde el inicio de la década de 1990 al año 2005 cuando se inició la implementación de la Reforma al sistema portugués de cobranza coactiva.

A lo largo de ese período de 15 años, el valor de las deudas vencidas anualmente creció de forma consecutiva y acelerada sextuplicándose. Al inicio de la década de 1990 el valor anual de impuestos no pagos por los contribuyentes en los plazos legales era de cerca de 900 millones de euros y al año 2005 era de aproximadamente 4,5 mil millones de euros.

El crecimiento verificado fue una consecuencia necesaria de la informatización, automatización y centralización de los procedimientos de liquidación y del mantenimiento de una base de tramitación manual, en papel y segmentada por cerca de 370 Servicios Locales de los procesos de cobranza coactiva.

La percepción por los contribuyentes de la incapacidad de la administración tributaria en tramitar todos los procesos de ejecución fiscal condujo a un aumento sustancial en el incumplimiento fiscal con una elevada pérdida al Tesoro y al Estado.

La apuesta en las tecnologías de la información y de la comunicación en el trabajo en red, la interacción permanente con los deudores y en la formación y calificación de los funcionarios condujo a la administración tributaria a un crecimiento en la eficiencia, eficacia y calidad del servicio sin precedente en su historia. El volumen de deudas constituidas por año comenzó a decrecer al inicio de la implementación del Plan ya que para el año 2011 es el valor más bajo de los últimos 10 años, después de haber disminuido consistentemente desde 2005.

De esa misma forma el “stock” de la deuda pendiente de cobranza coactiva invirtió su tendencia histórica de constante crecimiento y comenzó a disminuir en 2005. En ese año alcanzó los 16,3 mil millones de euros e inició un ciclo descendente hasta alcanzar un valor mínimo en 2011 con cerca de 13,8 mil millones de euros.

En términos de productividad se observó un crecimiento cerca de 20 veces más el número de embargos y ventas realizadas en los procesos y el tiempo promedio para concluir cada proceso fue reducido cerca de la mitad.

Los contribuyentes portugueses tienen hoy una percepción de que el sistema de cobranza de deudas tributarias posee una elevada eficacia y ese hecho conduce a un importante crecimiento del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SU APOYO EN LA GESTIÓN DE COBRO AMIGABLE Y COACTIVO

Germania Montás

Subdirectora General de Impuestos Internos
Dirección General de Impuestos Internos
(República Dominicana)

Contenido: Resumen ejecutivo. I. Contexto. II. Sistemas de información de la DGII. III. Procesos de cobranza en DGII. IV. Sistemas de apoyo a la cobranza

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo tiene como objetivo central presentar la experiencia de República Dominicana en el uso de los sistemas de información para apoyar el cobro tanto persuasivo como coactivo. Para estos fines se abordan aspectos relativos a las disposiciones normativas, los sistemas de información, situación de la cobranza y algunos resultados obtenidos.

La Administración Tributaria de República Dominicana ha avanzado en los últimos años en cuanto al control de los contribuyentes, en la búsqueda de su objetivo estratégico de “Reducir la evasión, mejorando los procesos de control de cumplimiento y aumentando la percepción de riesgo”. Para el logro de este objetivo el uso de tecnología de información y comunicaciones (TIC’s) ha sido un elemento primordial.

Como parte del marco conceptual de la planificación estratégica de la DGII, las TIC’s se entienden como un elemento que da consistencia en el tiempo a los niveles de cumplimiento. La tecnología debe constituirse en un factor de equilibrio para diseñar procesos simples y costo-eficientes, con suficientes controles para preservar el cumplimiento y la acción transparente de los funcionarios.

En este sentido, en el 2005 la DGII diseñó el plan anti evasión, centrándose en la aplicación de normativas que han repercutido fundamentalmente en la disponibilidad de una gran cantidad de informaciones respecto a los contribuyentes obtenidas de forma

electrónica y la reestructuración de los procesos de fiscalización, iniciando así la masificación del control.

A partir de este momento los casos de deudas morosas se han duplicado, no obstante la recuperación del recaudo ha mejorado sustancialmente, debido a los nuevos procedimientos y el uso intensivo de la tecnología como un elemento primordial.

Para explicar el desempeño tecnológico de la DGII, en el trabajo se describe brevemente la arquitectura de aplicaciones informáticas que incluye un potente Sistema de Información Tributaria (SIT), transaccional con una base de datos única, que opera actualizando en tiempo real la cuenta corriente tributaria, y sistemas para el control tributario, tales como: el Sistema de Información Cruzada (SIC) que muestra todas las operaciones del contribuyente y el Sistema de Control de Casos (SECCON), que controla la gestión de los funcionarios en las acciones de control.

La DGII tiene a su cargo tanto la cobranza persuasiva como la coactiva. La persuasiva o amigable es manejada por dos vías: la identificación individual de las deudas al consultar la cuenta corriente y la identificación masiva a través de un sistema computacional para formar parte de los planes masivos de control.

La cobranza coactiva cubre desde la notificación de la intimación de pago hasta las medidas ejecutorias en sede administrativa, sin necesidad de orden judicial.

El apoyo tecnológico a la cobranza está basado en el concepto de gestión electrónica del ciclo básico de control de incumplimientos, que pretende gestionar el control con la mínima intervención de los funcionarios, usando como plataforma de comunicación con los contribuyentes la Oficina Virtual (OFV) de la DGII. El Plan que se mostrará, pretende lograr:

- a) La detección oportuna y masiva de las deudas de cualquier tipo.
- b) La agilización de los procesos de cobranza persuasiva y del inicio del proceso coactivo.
- c) El control de los procedimientos relativos a la interposición de medidas conservatorias y ejecutorias.
- d) Definición del Perfil de riesgo para el cobro.

Como parte de las acciones ejecutadas para estos fines se cuenta con un sistema de cobros telefónicos que gestionan las deudas menores de personas físicas, es un proceso recordatorio y no sustituye las medidas necesarias para gestionar el cobro.

Otra medida que se utiliza es el de acceso a las bases de datos de la centrales de crédito utilizados por la banca privada, este sistema permite a la DGII tomar conocimiento de las ubicaciones y algunas de las operaciones financieras del deudor.

Asimismo, la DGII utiliza el bloqueo para emitir comprobantes o facturas fiscales a contribuyentes deudores, acción que constituye prácticamente un cierre virtual del contribuyente.

Para los casos de deudas en cobro coactivo se decidió adquirir una solución informática (Collector), utilizada por bancos y empresas de cobros del sector privado, cuya particularidad de incluir buena práctica de la gestión de cobros, garantizan la productividad del funcionario y cumplimiento oportuno de las políticas establecidas.

Finalmente, se mostrarán los avances que ha tenido la DGII respecto a la notificación electrónica de incumplimientos a través de la Oficina Virtual.

I. CONTEXTO

La Administración Tributaria de República Dominicana ha avanzado en los últimos años en cuanto al control de los contribuyentes, en la búsqueda de su objetivo estratégico de “Reducir la evasión mejorando los procesos de control de cumplimiento y aumentando la percepción de riesgo¹”. Para el logro de este objetivo el uso de tecnología de información y comunicaciones (TIC’s) ha sido un elemento primordial.

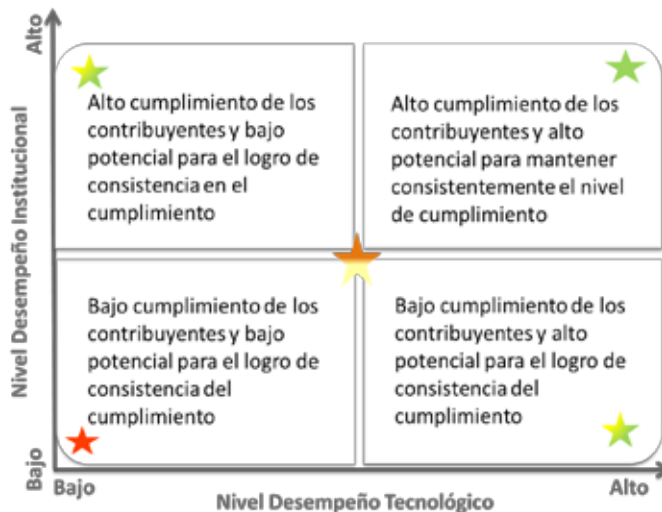
Como parte del marco conceptual de la planificación estratégica de la DGII, las TIC’s se entienden como un elemento que da consistencia, en el tiempo, a los niveles de cumplimiento. Para la DGII, la consistencia en los niveles de cumplimiento se explica fundamentalmente por: el desempeño organizacional, que se entiende como “las capacidades que tiene la Administración para cumplir con sus metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo. Abarcando aspectos como la percepción de la sociedad en torno a la eficacia de la organización, las aptitudes y actitudes de su recurso humano, la cultura organizacional que la caracteriza, la calidad de su actuación en el ámbito de la ética, la percepción de riesgo que tengan los contribuyentes y la credibilidad de los líderes de la institución para mantener posiciones e influir en

¹ Ver plan DGII en www.dgii.gov.do

la sociedad.”² Y el por el desempeño tecnológico, que comprende “el uso efectivo de la tecnología para mejorar las labores de la Gestión Tributaria, garantizando el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y el retorno de la inversión a corto o mediano plazo. La tecnología debe constituirse en un factor de equilibrio para diseñar procesos simples y costo-eficientes con suficientes controles para preservar el cumplimiento y la acción transparente de los funcionarios.”³

Esto es en síntesis, aplicar Tecnologías para mejorar la fiscalización, la recaudación, los servicios, la asistencia, el control interno y claro está la Cobranza.

En el diagrama⁴ que mostramos a continuación se observa que un alto nivel de desempeño tecnológico produce una mayor consistencia en los niveles de éste.



La razón de este vínculo procede del convencimiento de que mientras más automatizados sean los procedimientos tributarios, menos riesgo de sesgos o interpretaciones o subjetividades del funcionario determinarán los resultados que puedan obtenerse en el cumplimiento de los mismos.

Las reglas o parámetros de los sistemas rigen el cumplimiento de

² Juan Hernández. *EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO CONFERENCIA DEL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS. 40 ASAMBLEA GENERAL DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT). Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil, abril de 2006*

³ Ídem

⁴ Elaboración de la DGII

un proceso. Definitivamente, el reto está en que esas reglas sean capaces de interpretar la Ley para el logro de la eficiencia y eficacia de la Administración y de esta forma avanzar en el nivel de desempeño tecnológico.

Teniendo esta ponderación de las TIC's, utilizarlas para mejorar el proceso de cobranza apoyándose en herramientas o soluciones tecnológicas, ha sido una prioridad de la DGII en estos años.

Esta priorización es una consecuencia inducida por el aumento de las cuentas por cobrar, producido por el incremento de las acciones de control o cobertura de fiscalización. El enfoque de la DGII respecto al incremento de las acciones de control, que pretenden aumentar la percepción de riesgo para aumentar los niveles de cumplimiento, ha producido un aumento de las deudas, por tanto se ha requerido introducir sistemas que permitan que la deuda se mantengan en niveles aceptables respecto a los niveles de recaudación.

La DGII diseñó un Plan Antievasión, basado en la implementación de Normativas que están apoyadas por soluciones tecnológicas.

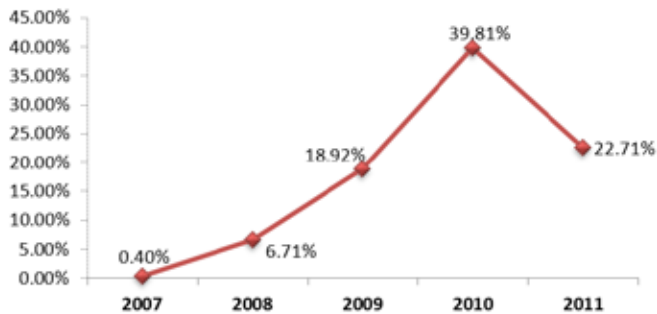
Desde el año 2005, con las primeras normativas para retener el IVA⁵, continuando con la implementación de comprobantes o facturas fiscales controladas, remisión electrónica de informaciones de los libros de ventas y de compras, instalación de impresoras fiscales en el retail, generación de libros de ventas electrónicos desde las impresoras fiscales y su envío electrónico, entre otras disposiciones.



Como consecuencia de la disponibilidad de informaciones (de compras, ventas, acciones, vehículos, inmuebles, ventas con medios electrónicos de pago, etc.) y la reestructuración en la forma de abordar los procesos de fiscalización, se inicia la masificación de medidas de control y por tanto el aumento de la cobertura, como se muestra en el gráfico siguiente.

⁵ En RD se denomina ITBIS

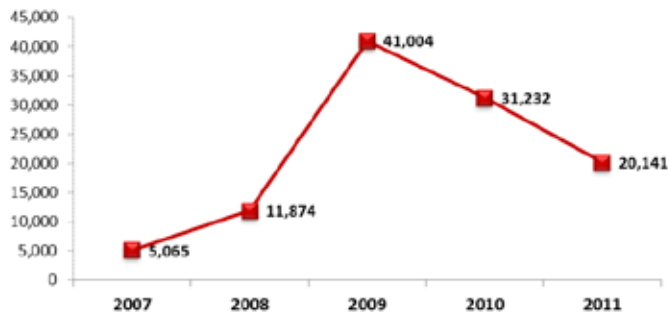
GRAFICO 1
Cobertura Total⁶



En la DGII se ha definido como medidas de control: las auditorías integrales o intensivas, las auditorías puntuales o específicas, los casos escogidos en el marco de los programas masivos de fiscalización, las visitas de verificación de deberes formales, los cierres de negocios y la verificación de direcciones y locales, que realiza la DGII en el marco de su Plan anual.

Desde el año 2007 a la fecha las deudas morosas que pasan al proceso coactivo se han duplicado; sin embargo, el porcentaje de recuperación de la deuda o el recaudo obtenido por el cobro de las mismas deudas ha mejorado sustancialmente, creciendo en el 2010 respecto al 2009 en más del 90% y la proyección del 2011 superará lo recaudado en el 2010. Esto ha sido posible por la implementación de un plan de mejoramiento de la labor de cobranza basado en nuevos procedimientos y uso de tecnología.

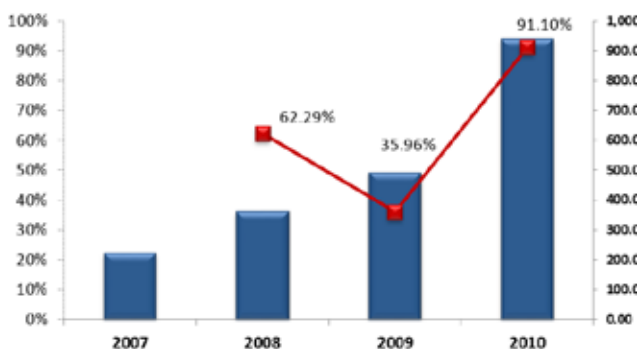
GRAFICO 2
Número de Periodos Descargados a Cobranza Coactiva⁷



⁶ 2011 hasta junio

⁷ Las informaciones correspondientes al 2011 tienen la información actualizada hasta Julio

GRAFICO 3
Recaudaciones en Cobro Coactivo en millones de RDS



El Plan de mejoramiento de la gestión de cobranza que se mostrará en este trabajo, ha sido fundamentado en el uso de herramientas tecnológicas e incluye cuatro componentes fundamentales, que son:

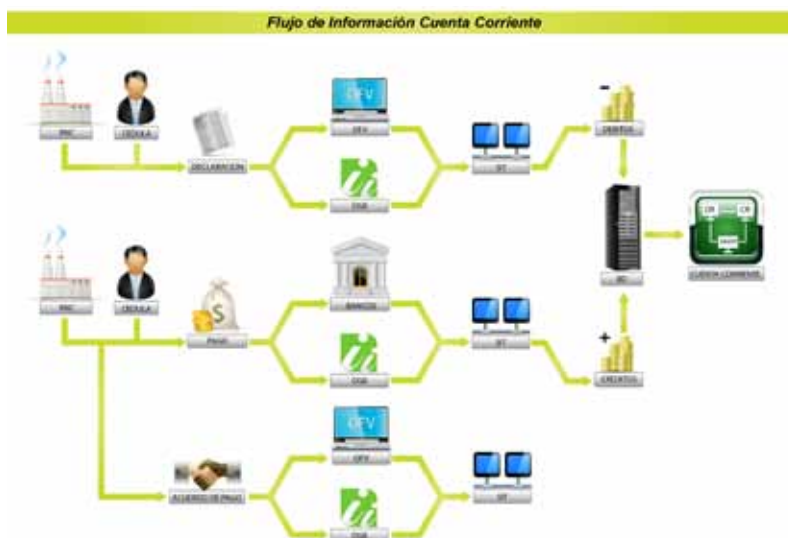
- La detección oportuna y masiva de las deudas de cualquier tipo.
- La agilización de los procesos de cobranza persuasiva y del inicio del proceso coactivo.
- El control de los procedimientos relativos a la interposición de medidas conservatorias y ejecutorias.
- Definición del perfil de riesgo para el cobro.

Aunque, el mejoramiento de las capacidades de gestión de las unidades involucradas en el proceso de cobranza no forma parte del alcance del presente documento, es importante señalar que para el adecuado funcionamiento de las herramientas tecnológicas diseñadas e implementadas, se ha requerido la adecuación organizacional de las áreas involucradas en los procesos de Cobranza.

II. SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA DGII

Previo a analizar los sistemas de apoyo para la Cobranza, debemos repasar la DGII desde el punto de vista tecnológico. La DGII dispone de un sistema de información tributario (SIT) transaccional con una Base de Datos única, que permite desde el registro de los contribuyentes, la captura de declaraciones presenciales a través de la Oficina Virtual, tanto las autoliquidaciones como los ajustes o estimaciones resultantes de procesos de determinación o fiscalización, el registro de los pagos procedentes de los bancos o de cualquier vía, la cuenta corriente tributaria, entre otras operaciones propias de la Misión de la DGII.

Una característica relevante de este sistema informático es que opera en tiempo real. Es decir, que las transacciones se registran al momento que se producen. Por ejemplo; las declaraciones (15%) y los pagos que son recepcionados en las oficinas de la DGII (25%), las declaraciones que los contribuyentes registran por la Oficina Virtual (85%) y los pagos que se reciben a través de los bancos (75%), actualizan la cuenta corriente del contribuyente al momento que se producen. Esto, es un hecho relevante para referirse a los procesos de gestión más básicos en una administración tributaria.



Desde este sistema (SIT) se nutren el resto de las aplicaciones o herramientas tecnológicas con que cuenta la DGII para el apoyo a funciones o procesos particulares. Todos se integran y utilizan la misma base de datos. Esta integración es otra característica relevante para hablar de gestión eficaz.

La visión de desarrollar de manera integrada los sistemas, esto es, basados en los mismos estándares y plataforma, utilizando siempre la misma base de datos y el mismo identificador y evadiendo la tentación de soluciones aisladas que resuelven problemáticas particulares, ha coadyuvado a que la evolución en el uso de tecnología de la DGII sea sistemático, seguro y consistente.

Los Sistemas más importantes que componen la arquitectura de aplicativos informáticos para el control tributario son:

- a) El Sistema de Información Cruzada (SIC): que muestra una visión integrada y resumida de todas las operaciones del contribuyentes de sus declaraciones, patrimonio y con terceros. Este sistema se nutre de informaciones que los contribuyentes remiten electrónicamente tales como: los comprobantes fiscales⁸ que los contribuyentes utilizan como crédito de IVA y gasto del Impuesto Sobre la Renta, los comprobantes emitidos, los pagos recibidos por el comercio con medios electrónicos de pagos, los vehículos, las acciones, los inmuebles registrados, etc.

Si bien el SIC tiene utilidad para la detección de incumplimientos, también apoya la cobranza en tanto hace posible que se acceda a informaciones que permiten identificar transacciones o bienes de utilidad para evitar la dilución del patrimonio y el lograr el cobro efectivo. Conocer lo que tiene y sus clientes permite colocar medidas cautelares o preventivas.

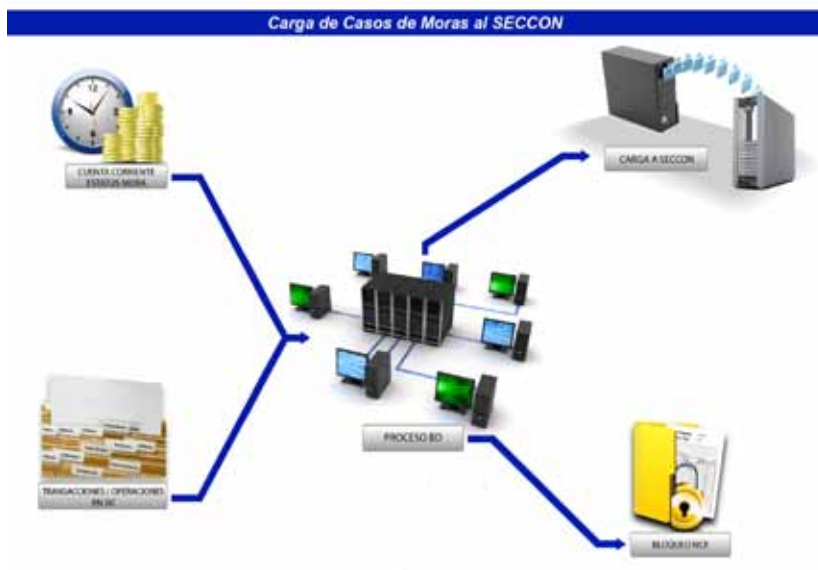


- b) El Sistema de Control de Casos (SECCON). Este sistema tiene particular relevancia en el control de la gestión de los funcionarios, porque los planes masivos de detección de incumplimientos, en este caso de mora, se cargan en este sistema permitiendo un

⁸ Facturas reguladas válidas para ser usadas con crédito para fines de IVA o gasto para fines del Impuesto Sobre la Renta

control de la gestión que realiza el funcionario, así como también la obtención de estadísticas de resultados más confiables.

Los casos que se cargan a este sistema son aquellos que se identifican a partir de programas de verificación que definen las áreas responsables de la planificación operativa de la DGII, se distribuyen a nivel nacional y se establecen metas para el cumplimiento del procedimiento que corresponda.



III. PROCESOS DE COBRANZA EN DGII

La Cobranza persuasiva o cobro amigable es realizada en la DGII en dos modalidades:

- a) La identificación individual de deudas en mora, que se produce al consultar la cuenta corriente de un contribuyente para el cumplimiento de algún proceso de atención o control.

La detección individual adquiere particular relevancia en el caso de los grandes contribuyentes⁹ y los que denominamos grandes locales¹⁰, para los cuales existen oficiales a cargo del seguimiento

⁹ **Grandes Contribuyentes Nacionales:** corresponden a menos del 1% de los contribuyentes registrados del país, que por sus niveles de operaciones, por los impuestos total liquidados y pagados son administrados por una oficina especial y representan aproximadamente el 70% o más de la recaudación total de la DGII

¹⁰ **Grandes Contribuyentes Locales:** son un porcentaje de no más del 3% de aquellas Personas Físicas o Jurídicas pertenecientes a una Administración de una localidad determinada cuyo recaudo representa aproximadamente el 70% de las recaudaciones de la Administración.

individual de su cumplimiento. Los sistemas de información de la DGII disponen de mecanismos para identificar estos incumplimientos.

- b) La identificación masiva para los casos que genera la Subdirección de Recaudación y que son cargados a un Sistema Computacional, con el fin de que se ejecuten medidas de cobro persuasivo previo a pasarlo al ámbito coercitivo.

Por su parte, la Cobranza coactiva, que inicia con el descargo de la deuda hacia la unidad especializada de Cobro Coactivo, cubre dos etapas de manera centralizada:

- i. El envío o notificación de la intimación de pago al deudor y al vencimiento del plazo la interposición de medidas cautelares que garanticen la recuperación de la deuda;
- ii. En caso de no obtemperar proseguir con las medidas ejecutorias desde sede administrativa, sin necesidad de orden judicial. Dichas medidas pueden implicar embargos ejecutivos sobre bienes muebles y embargos inmobiliarios, hasta en responsables solidarios expresamente reconocidos por el Código Tributario.

La deuda corriente que se gestiona de forma persuasiva en la DGII alcanzó en promedio un 1.37% de su recaudo del 2007 al 2010 y la deuda en cobro compulsivo o coactivo representa un 0.35% promedio del recaudo en esos mismos periodo.

IV. SISTEMAS DE APOYO A LA COBRANZA

El Plan de mejoramiento de la gestión de cobranza, a cuyos cuatro componentes se ha hecho referencia y que pretende una gestión de cobro más efectiva, incluye iniciativas basadas en el concepto de gestión electrónica del ciclo básico de control de incumplimientos, que constituye un elemento que forma parte de la manera en que la DGII aborda la inserción de la tecnología en los procesos tributarios.

Este concepto se resume en lograr el control básico del cumplimiento a partir de iniciativas automatizadas, que reduzcan la intervención de la gente, usando como plataforma de comunicación con los contribuyentes la Oficina Virtual y apalancándose o sustentándose en las informaciones contenidas en los Sistemas que forman parte de la plataforma tecnológica de la DGII que se integra perfectamente.

Es decir, que la Oficina Virtual, en adición a ser definida como una herramienta de reducción de costos de cumplimiento para el contribuyente, se ve como la base de un esquema de interacción con

éste; además, la capacidad de disponer de información desde los sistemas transaccionales se potencia para que la identificación del incumplimiento, en este caso la mora, sea detectada oportunamente.

1. Detección oportuna y masiva de las deudas

Cualquier omisión o morosidad puede ser detectada oportunamente debido a que, afortunadamente las transacciones de declaración y pago en la DGII se procesan en tiempo real. Esto facilita la elaboración de reportes para la detección de los incumplimientos y es una garantía de confiabilidad de los datos de la cuenta corriente en la identificación de los contribuyentes morosos.

En ese sentido, en cualquier momento que un funcionario autorizado consulte la cuenta corriente puede identificar una deuda, su concepto, el monto en impuestos, recargos e intereses.

La detección oportuna de las deudas es una consecuencia de la concepción de la DGII en cuanto al desarrollo de sistema que se fundamenta en transacciones en tiempo real y sistemas integrados.

La detección masiva se fundamenta en la creación de programas de detección de mora que se ejecutan y generan casos en el Sistema SECCON, que deben ser gestionados en el ámbito persuasivo por oficiales de control de recaudación diseminados en todo el país. Estos programas masivos permiten priorizar la gestión por monto y dar seguimiento desde el nivel central a que se cumpla con la gestión persuasiva.

2. Agilización de los procesos de cobranza persuasiva e inicio del proceso coactivo

Para lograr agilizar los procesos la DGII se ha enfocado en crear mecanismos eficientes de envío de mensajes y notificaciones a los contribuyentes morosos, pero además en algunas acciones que sirvan de elemento de presión para la realización del pago y que se conviertan en un disuasivo para los demás contribuyentes.

Sobre el primer aspecto, como se ha señalado, la Oficina Virtual juega un papel fundamental.

Dentro de la Oficina Virtual¹¹ existe un buzón de mensajes y notificaciones. El buzón de mensajes sirve de mecanismo de

11 Oficina Virtual: espacio telemático donde los contribuyentes pueden ejecutar procedimientos tributarios, con el fin de facilitar el cumplimiento y reducir los costos. Está disponible las 24 horas al día, los siete días de la semana, por lo que los contribuyentes pueden realizar trámites y consultar servicios en línea sin importar su ubicación geográfica.

información al contribuyente no solamente de aspectos normativos y de asistencia, sino también de envío de alarmas sobre incumplimientos. Desde el mes de julio, luego de lanzada la nueva versión de la OFV en el mes de abril de este año, cada mes el contribuyente recibe la información de su incumplimiento, omisión o morosidad, como paso previo al cumplimiento de las labores de cobranza propiamente dichas.

Se definen parámetros de identificación de incumplimientos y un formato de mensaje. Al momento de que son detectados contribuyentes con la condición definida se les envía o se publica un mensaje. Esta herramienta tiene un potencial inmenso para acciones persuasivas.

En ese mismo buzón en la Oficina Virtual existe un apartado para notificaciones, en el cual Cobranzas publica las intimaciones de pago y los documentos oficiales que inician el procedimiento de Cobranza Coactiva. Para estos fines se publicó el 4 de abril de este año, la Norma General 03-2011¹² sobre Uso de Medios Telemáticos en la DGII que establece, entre otros aspectos, los mecanismos para garantizar la autenticidad de las operaciones realizadas a través de la Oficina Virtual, pudiendo ser válidas las notificaciones electrónicas con firma digital de las deudas y las determinaciones como resultado de fiscalizaciones, entre otros tipos de documentos, lo cual mejora la eficacia y eficiencia del proceso de notificación.

Para fines de este año se estima que el 40% de las notificaciones relativas al proceso de cobranza se realizarán a través de este procedimiento.

Desde este año, como mecanismo de aumento de la percepción de riesgo y de aumentar la cantidad de contactos con contribuyentes morosos, la DGII contrató una empresa de cobros telefónicos para que se gestionen todas las deudas menores a un salario mínimo existentes en la cartera de cobro coactivo. Las mismas representan el 57% de los periodos que deben gestionarse a nivel de cobro coactivo probablemente por debilidades del proceso persuasivo¹³ y que solo representan el 1 % de la deuda vigente.

Este tipo de proceso ha sido pensado fundamentalmente para deudas de bajo monto y de personas físicas, cuyo contacto se hace más difícil y para las cuales este tipo de empresa tiene experiencia. Es un proceso de recordatorio de pago y advertencia que no sustituye las

¹² Ver en www.dgii.gov.do link de Normas generales de la Sección Legislación

¹³ La política respecto a este tema establece que luego de 3 meses gestionando una deuda de periodicidad mensual en el nivel persuasivo debe "cargarse" al nivel coactivo.

medidas que se pudieran tomar desde cobro coactivo y que permite disminuir costos de gestión, no sólo en la recuperación de la deuda sino también de saneamiento del registro. Esta medida es perfectamente compatible con la Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98, para evitar la injerencia en la privacidad y la paz que le confiere la Constitución dominicana como derecho a todos los ciudadanos.

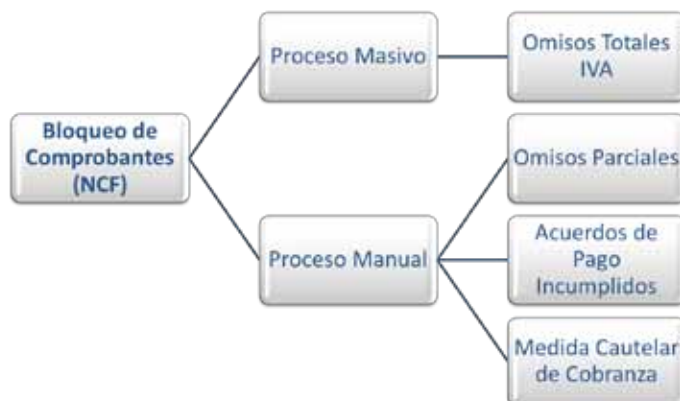
De este proceso en su primera fase (a julio de este año) se ha logrado contactar el 52% de la cartera de contribuyentes considerada, logrando un crecimiento porcentual de un 11% entre intentos para lograr el contacto, llegando a un máximo de 4 intentos. Asimismo, se ha recuperado el 70% de la cartera contactada y 77% de estos pagos han sido recibidos hasta 30 días posteriores al contacto.

Otro aspecto que ha resultado beneficioso para la localización de los contribuyentes y tener alguna idea de su situación financiera, es el acceso a las bases de datos de centrales de crédito utilizados por la Banca privada. Esta herramienta permite mejorar el conocimiento del deudor en tanto se tiene acceso a sus últimas ubicaciones y alguna de sus operaciones financieras. Todos los funcionarios que realizan labores de Cobranza tienen acceso a esta herramienta.

Otra acción que forma parte del conjunto de medidas para agilizar la Cobranza se refiere al bloqueo o impedimento de emitir comprobantes o facturas fiscales a contribuyentes morosos.

De lo que se trata es de la detección automática trimestral de morosidades en impuestos retenidos o individualmente para casos de omisión parcial, Acuerdos de pago incumplidos y contribuyentes con medidas cautelares y bloquear la posibilidad de emitir comprobantes fiscales, lo que constituye una especie de cierre virtual del contribuyente.

En República Dominicana todos los comprobantes fiscales o facturas con valor fiscal remitidos por los contribuyentes como parte de su declaración impositiva mensual de IVA, deben ser validados y existen mecanismos de consulta masiva e individual para estos fines. Cuando se produce un bloqueo, el contribuyente que consulta sobre un proveedor observará un mensaje: "NCF BLOQUEADO. NO PUEDE SER UTILIZADO PARA NINGUN FIN FISCAL", lo cual se convierte en un llamado de atención efectivo para el deudor, dado que sus clientes observan que no pueden usar los comprobantes que emite para fines fiscales.



3. El control de los procedimientos relativos a la interposición de medidas conservatorias y ejecutorias

Para la administración de los casos de las deudas en Cobro Coactivo, la DGII decidió adquirir una solución informática del mercado, utilizada habitualmente por Bancos y empresas de Cobranza del sector privado. Este tipo de aplicaciones informáticas tienen la particularidad de incluir buenas prácticas del proceso de gestión de las deudas, además de permitir controles que garanticen la productividad del funcionario y el cumplimiento de las políticas de cobro oportunamente. En este caso se ha seleccionado una aplicación denominada “Collector”, desarrollada sobre “framework de Microsoft”, que permite el intercambio de información con el Sistema de Información Tributaria (SIT) de la DGII con relativa facilidad.



De este sistema es importante destacar el manejo automatizado de una Agenda del día. Cada funcionario de Cobranza, cada mañana, tiene una agenda de trabajo que le coloca en una bandeja los casos que debe trabajar, seleccionados aleatoriamente por monto y antigüedad de la deuda. Esto ayuda a la transparencia y efectividad del proceso. A la transparencia en tanto las deudas de la agenda del día deben ser gestionadas de acuerdo a la política por el gestor de cobros sin que pueda decir al respecto y quedando rastros de cada una de las operaciones realizadas. A la efectividad en tanto se han establecido cantidades de casos por día por funcionario que se ajusta con la experiencia.

4. Perfil de riesgo para el cobro

En la actualidad se impulsa un Proyecto de Perfil de riesgo tributario que tiene dos componentes: uno como herramienta de apoyo para la selección de casos para auditar y otro para que los funcionarios de Cobranza estén en condiciones de definir acciones específicas para el cobro efectivo para universos relativamente homogéneos.

Este proyecto toma en cuenta una serie de indicadores financieros, económicos y patrimoniales por contribuyente a los cuales se les asigna un peso o importancia y se pondera además su historial de notificaciones, sanciones, etc. y luego se define una calificación de riesgo.

El riesgo como llamado de atención para seleccionar casos para auditoría y el riesgo como indicador de las precauciones que deben ser tomadas para el cobro.

Este Proyecto en su componente de cobranza deberá estar funcionando para enero del 2012.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SU APOYO EN LA GESTIÓN DE COBRO AMIGABLE Y COACTIVO

Richard Denis
Director General
Agencia de Ingresos
(Canadá)

Contenido: Resumen. 1. Introducción. 2. Generalidades. 3. Desafíos. 4. Examen externo. 5. El proyecto de recaudación integrada de ingresos. 6. Experiencias y lecciones aprendidas del proyecto. 7. Conclusión.

RESUMEN

Con el dinamismo del entorno administrativo de hoy, las organizaciones buscan permanentemente la forma de volverse más efectivas. Las administraciones tributarias no están inmunes a este desafío, y una medida clave de su efectividad no es sólo cuán bien salvan la “brecha recaudatoria”, definida como la diferencia entre lo que se podría recaudar y lo que de hecho se recauda, sino también cuán efectivamente manejan tanto el proceso recaudatorio como esta brecha misma.

Al igual que todas las administraciones tributarias del resto del mundo, la Agencia Canadiense de Ingresos se esfuerza continuamente por mejorar sus operaciones a fin de afrontar los desafíos que tiene ante sí. En años recientes, los programas de gestión de deudas de la Agencia han implementado mejoras significativas en sus operaciones con el fin de volverse más efectivos.

Para afrontar los desafíos de fondo de la limitación de recursos y de las expectativas de un desempeño mejorado en lo tocante a las recaudaciones o la generación de ingresos, la agencia emprendió una agenda de transformación operacional sustentada en soluciones administrativas y aplicaciones tecnológicas. Con este fin, el Proyecto de Recaudación Integrada de Ingresos proveerá nuevas soluciones administrativas que permitirán analizar el comportamiento, informar sobre los componentes de las deudas, proporcionar datos para investigación y análisis, y evaluar el riesgo. Todo ello combinado

permitirá un enfoque flexible de la gestión de la carga de trabajo basado en el riesgo.

Todas estas mejoras permitirán que la Agencia haga un uso más eficiente de los limitados recursos financieros y humanos con miras a mejorar los resultados en términos de recaudación y cumplimiento y también de manejar más efectivamente las carteras de programas de gestión de deudas desde una perspectiva de riesgo e inversión.

No ha sido fácil lograr estos cambios, que han requerido la participación y aceptación de varios sectores dentro de los programas de gestión de deudas y del área de tecnología de información de la Agencia. Una robusta gobernabilidad enfocada en el alcance y basada en las mejores prácticas de gestión de proyectos ha sido clave para asegurar el éxito del proyecto.

1. INTRODUCCIÓN

Este documento reseñará cómo la Agencia Canadiense de Ingresos ha incorporado nuevas tecnologías y procesos que facilitan el abordaje del incumplimiento de pagos y de la presentación de la declaración de impuestos. El documento identificará los cambios que ha experimentado la Agencia en lo referente a este tema, a través de la implementación del Proyecto de Recaudación Integrada de Ingresos.

Se tratarán específicamente los siguientes temas:

1. ¿Por qué la necesidad de cambio?
 - Aumento de la tasa de incumplimiento y de falta de presentación de las declaraciones de impuestos.
 - Recomendaciones identificadas por el Interventor General de Cuentas de Canadá.
 - Aumento de las cuentas por cobrar y escasez de recursos.
 - Flexibilidad limitada en nuestros sistemas de información en materia de recaudación.
2. El manejo de las recaudaciones en el pasado.
 - Descripción del proceso de recaudación.
 - Enfoque de la gestión de la recaudación “de silo vertical” basado en el valor de la deuda.
3. Introducción de nuevas tecnologías y cambios en los enfoques administrativos.
 - Descripción de las nuevas herramientas implementadas y áreas de conocimientos especializados necesarias.

- Cómo integramos estas herramientas en nuestros procesos administrativos.
 - Inquietudes legislativas y en materia de confidencialidad.
 - Cambios consecuentes en el modo de pensar.
4. Experiencias y lecciones aprendidas del proyecto.
 - Definición del alcance
 - Áreas de riesgo
 - Mejores prácticas
 - Aceptación del cambio
 5. ¿Cuáles fueron los resultados y las ganancias?
 - Beneficios esperados
 - Enfoque de la medición
 6. ¿Hacia dónde nos dirigimos ahora?
 - Optimización del uso de estas herramientas de apoyo
 - Mejoras futuras

Nuestros procesos, nuestros sistemas y nuestro entorno

Para comprender el enfoque de la Agencia con respecto a la gestión de las recaudaciones voluntarias y forzadas, es útil examinar los procesos, los sistemas y el entorno de la misma.

2. GENERALIDADES

Agencia Canadiense de Ingresos (CRA):

La misión de la Agencia Canadiense de Ingresos es administrar impuestos, beneficios y programas afines y asegurar su cumplimiento, en nombre de los gobiernos de todo Canadá, contribuyendo de esa forma al bienestar económico y social continuo de los canadienses. La CRA cuenta aproximadamente con 44.000 empleados durante los períodos pico, 48 Oficinas de Servicios Tributarios y 7 Centros Tributarios en todo el país.

En el año fiscal 2009/10, la Agencia procesó aproximadamente 358 mil millones de dólares en impuestos y derechos y entregó más de 17 mil millones de dólares en beneficios y créditos a millones de individuos y empresas en nombre de las provincias, los territorios, otros departamentos federales y algunas Primeras Naciones de Canadá.

Programas de gestión de deudas:

Las actividades de los programas de gestión de deudas de la Agencia aseguran el cumplimiento de la legislación tributaria en cuanto a la presentación, la retención y los requisitos de pago, incluyéndose las cantidades recaudadas o retenidas en fideicomiso en nombre del Gobierno de Canadá, las provincias, los territorios y algunas Primeras Naciones.

Los programas contribuyen considerablemente al impacto fiscal de la Agencia. En el año fiscal 2009/10, los programas manejaron 33 mil millones de dólares en la captación de nuevas deudas, lo que representó aproximadamente el 10% de los ingresos totales de la Agencia.

El programa de gestión de deudas lleva a cabo sus actividades con un presupuesto operativo de aproximadamente 650 millones de dólares y 10.500 empleados que se desempeñan en las Oficinas de Servicios Tributarios, los Centros de Llamados, los Centros Tributarios y la Sede Central.

3. DESAFÍOS

Crecimiento del inventario de cuentas por cobrar

La Agencia ha experimentado un crecimiento considerable de su cartera de cuentas por cobrar durante varios de los últimos años, una tendencia similar a la observada en otras administraciones tributarias. Se ha notado un aumento promedio del 8% por año, no obstante ello, el desempeño del programa superó las expectativas.

Este crecimiento se puede atribuir a muchos factores como los ciclos económicos fluctuantes, el crecimiento del valor de nuevas cuentas, el crecimiento del número de declaraciones de insolvencia, el interés compuesto sobre cuentas existentes, el crecimiento de la población de declarantes y el impacto de las actividades de cumplimiento emprendidas por otras áreas dentro de la Agencia.

Tomando como base la población de declarantes de la Agencia y el volumen de las cargas de trabajo, el número de declarantes canadienses ha aumentado a una tasa promedio anual del 3% en los últimos años. Este crecimiento aumenta la presión para que la Agencia mantenga los niveles actuales de esfuerzo en términos de

recaudación y cumplimiento. Además, durante los últimos cinco años, los programas de gestión de deudas de la Agencia han experimentado una disminución del 5% en sus recursos para programas financiados. Aunque los programas de gestión de deudas hayan logrado un aumento promedio del 3% anual en su productividad gracias a los esfuerzos permanentes de renovación administrativa, los inventarios de cuentas por cobrar siguieron creciendo y perpetuándose.

Este crecimiento de las cuentas por cobrar no es exclusivo de la Agencia Canadiense de Ingresos, ni tampoco lo son los esfuerzos continuos para abordar este problema. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (*Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experiences*, del 22 de junio de 2008) reveló que las administraciones tributarias de todo el mundo han experimentado aumentos en sus inventarios de incumplimiento y de cuentas por cobrar. Se reconoce que los factores contribuyentes son numerosos y complejos, ya que el impacto del aumento de la eficiencia en los esfuerzos recaudatorios suele verse contrarrestado por los grandes cambios en la captación de nuevas deudas. El estudio de la OCDE sugiere que estas nuevas deudas se deben a variables tales como los patrones cambiantes de cumplimiento de los contribuyentes, a factores económicos que afectan la viabilidad administrativa o bien al impacto de una intensificación de las actividades de cumplimiento.

Un factor que estaba limitando la capacidad de la Agencia de lograr una efectividad aún mayor en sus programas de gestión de deudas fue la tecnología, que restringió la capacidad de la organización de abordar de manera integral el crecimiento de las cuentas por cobrar. Esto restringió la capacidad de la organización para comprender el comportamiento del contribuyente y la composición de las deudas fiscales, evaluar el riesgo relacionado con el incumplimiento de los contribuyentes, desarrollar estrategias más efectivas de cargas de trabajo, informar sobre la efectividad de las estrategias y acciones de la organización, y maximizar el potencial del Centro de Llamados para la gestión de deudas (DMCC por su sigla en inglés). Se reconoció que una inversión adicional en nuevas tecnologías permitiría a los programas de gestión de deudas alejarse de los enfoques secuenciales existentes, identificar y aplicar las estrategias más efectivas y pertinentes, y fomentar la capacidad de manejar mejor la carga de trabajo de cuentas por cobrar, maximizando la rentabilidad sobre fondos invertidos de los recursos utilizados desde un enfoque basado en el riesgo.

Incumplimiento de las presentaciones obligatorias individuales y corporativas

Cada año, millones de canadienses (individuos y empresas) presentan sus declaraciones del impuesto sobre la renta, y quienes dejan de hacerlo quedan sujetos a medidas de ejecución. La falta de obtención de estas declaraciones representaría imputaciones no evaluadas, las que a su vez generarían un sacrificio de ingresos fiscales.

La capacidad de la Agencia para entender el comportamiento de individuos y empresas, y para analizar, informar y medir cabalmente la actividad de los contribuyentes que no declaran (no declarantes) era limitada, debido a la disponibilidad de datos y a la falta de una instalación automatizada que permitiera comparar la actividad de los no declarantes con las cuentas por cobrar. Se reconoció que una inversión adicional en nuevas tecnologías que facilitaran el análisis del comportamiento, que informaran y midieran la actividad de los no declarantes y que proveyeran correlaciones, permitiría a los programas de gestión de deudas identificar y aplicar estrategias más eficaces, eficientes y pertinentes, además de fomentar la capacidad para manejar mejor la carga de trabajo de dichos contribuyentes. Esta nueva inteligencia contribuiría a la generación de ingresos a través de un mayor cumplimiento de las presentaciones y declaraciones.

4. EXAMEN EXTERNO

En mayo de 2006, el Interventor General de Cuentas de Canadá, cuya misión es exigir responsabilidad al gobierno federal en cuanto a su administración de fondos públicos, presentó el informe del programa de gestión de deudas de la Agencia. El informe recomendaba que la Agencia invirtiera en investigación sobre gestión de deudas a fin de entender mejor la composición de la deuda fiscal y los motivos de su crecimiento.

Además, el informe recomendaba mejoras en la información sobre el desempeño del programa de la Agencia, así como sobre la clasificación de riesgos, los sistemas de gestión de archivos y los procesos administrativos.

Limitaciones tecnológicas

Los sistemas existentes de recaudación y cumplimiento de la Agencia carecían de la flexibilidad y receptividad necesarias para adecuarse a los cambios en los procesos administrativos impulsados por la mejora en las prácticas de evaluación y gestión del riesgo. Además, la

infraestructura subyacente, que se menciona más adelante, requería mejoras que garantizaran una flexibilidad, robustez e integridad que respaldaran íntegramente los programas de gestión de deudas para todas las líneas de ingresos.

- o Las estrategias de cumplimiento y recaudación (acciones automatizadas como por ejemplo el envío de cartas) no eran suficientemente dinámicas y reactivas.
- o Los datos esenciales para el proceso de adopción de decisiones no estaban adaptados y/o no proporcionaban el nivel de granularidad requerido para las necesidades vigentes de los programas de gestión de deudas de la Agencia.
- o Las funciones de gestión de la fuerza laboral (previsión, programación, seguimiento) del DMCC eran procesos exigentes en materia de recursos.
- o La clasificación de riesgos era de naturaleza lineal y limitada debido a la escasa información sobre los contribuyentes.
- o En algunos casos, era necesario que los agentes locales tuvieran acceso a múltiples aplicaciones del sistema para recuperar datos necesarios de contribuyentes o para adoptar decisiones relativas a las documentaciones.
- o La exactitud en la medición y la comunicación de las actividades requería una cantidad excesiva de esfuerzo.
- o Era limitada la capacidad de entender el comportamiento del contribuyente y la composición de las deudas fiscales.
- o La capacidad de desarrollar modelos predictivos basados en el riesgo era escasa debido a la información incompleta sobre el contribuyente.

Estos problemas restringieron los programas de gestión de deudas de la Agencia en lo tocante a:

- o medición y comunicación del desempeño;
- o investigación de la gestión de deudas;
- o análisis de la tendencia de las carteras de cuentas por cobrar y de no declarantes;
- o segmentación de la carga de trabajo;
- o gestión flexible de casos y estrategias de tratamiento de desarrollo de la carga de trabajo en las operaciones automatizadas, el DMCC y las Oficinas de Servicios Tributarios y los Centros Tributarios;
- o entendimiento de la composición de la deuda fiscal y del comportamiento de contribuyentes y no declarantes; y
- o análisis predictivo y clasificación de riesgos.

Impulsores administrativos del cambio

Para abordar los factores organizacionales y ambientales anteriormente mencionados, la Agencia conceptualizó una agenda de transformación administrativa sustentada en un plan estratégico para desarrollar un enfoque integrado basado en el contribuyente.

Este plan se centraría en nuevas soluciones administrativas, plataformas tecnológicas mejoradas, la búsqueda de enmiendas legislativas, un mayor apoyo a los empleados, la consolidación de asociaciones en términos de la gestión de deudas y nuevas oportunidades administrativas al nivel de programa. Los componentes clave se orientarían a las personas, los procesos y la tecnología, a fin de modernizar la manera en que el programa de gestión de deudas de la Agencia realizaba sus actividades. Este documento se aboca a las soluciones tecnológicas buscadas, que involucraban la creación o la actualización de la plataforma tecnológica que facilitara la migración hacia un enfoque integrado basado en el contribuyente, así como la manera en que ésta ofrecería la capacidad de usar estratégicamente la información recabada.

Procesos de gestión de deudas (antes de los cambios)

Para todas las cargas de trabajo, el método estándar de operación consistía en permitir que los sistemas informáticos manejaran los casos durante un periodo predeterminado de tiempo que incluía el encaminamiento de las cuentas hacia el DMCC. Los casos que no se resolvían durante este período generalmente se dirigían a una oficina regional conocida como Oficina de Servicios Tributarios (TSO por su sigla en inglés) para su resolución, donde se asignaban a funcionarios de rango mayor.

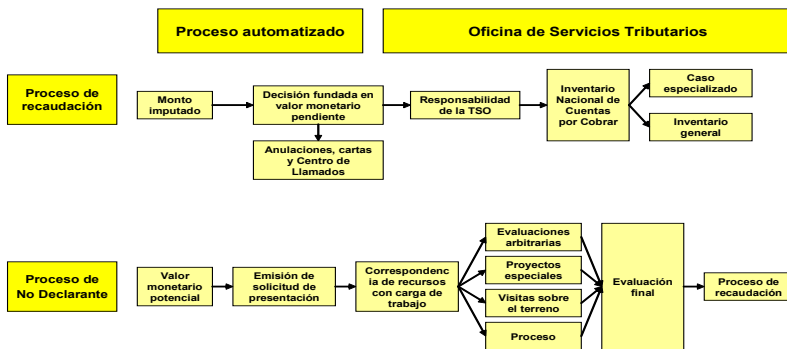
En base a ciertos criterios y al valor monetario del caso, los sistemas informáticos solían asignar la cuenta a un conjunto secuencial de acciones (estrategia).

Dependiendo del valor:

- o un caso de recaudación podía permanecer en el sistema automatizado, incluido el DMCC o bien enviarse a la TSO para que se tome una acción inmediata; y
- o un caso de no declarante se dirigía a un determinado funcionario para que aplique medidas de ejecución, o se anulaba en caso de no esperarse que la medida de ejecución generara ingresos.

Para todas las cargas de trabajo, se tenían en cuenta ciertos factores de riesgo complejos, como los antecedentes del caso o la deuda asociada, cuando el caso pasaba a la TSO respectiva para su resolución.

Como se describe en el diagrama de flujo a continuación, las actividades de programa se llevaban a cabo a través de una mezcla de acciones rutinarias tales como cartas, avisos e intervención humana en el DMCC, el Centro Tributario (TC por su sigla en inglés) y la TSO. Los programas tienen dos flujos primarios de carga de trabajo: los procesos de cumplimiento de los no declarantes y de las recaudaciones.



Plataforma de tecnología (antes de los cambios)

La tecnología de respaldo subyacente a los procesos administrativos se creó en el transcurso de muchos años usando sistemas de unidad central destinados a llevar a cabo el trabajo según la naturaleza de la carga de trabajo y, en algunos casos, por línea de ingresos (p. ej., impuesto individual, impuesto corporativo, impuesto sobre bienes y servicios / impuesto armonizado sobre las ventas (impuesto sobre el valor añadido), retenciones salariales, etc.). Esto creó un entorno en el cual los procesos administrativos y los sistemas de respaldo no estaban integrados, lo que generaba una mayor dificultad para acceder y analizar la información necesaria, y donde la mejora o actualización de los procesos para obtener mejores resultados de programa eran complejas y la capacidad de integrar nuevas líneas operativas era limitada.

Con relación al diagrama anterior, hubo tres sistemas principales de respaldo involucrados:

- o Un sistema gestionaba las actividades de imposición automatizadas: ninguna acción por un período de tiempo determinado, envío de cartas de imposición, envío de cuentas al DMCC, encaminamiento de cuentas a la TSO, y cancelación de cuentas de poco valor.
- o Otro sistema proporcionó a los usuarios de las TSO la capacidad de gestionar, dar seguimiento y elaborar sus cargas de trabajo asignadas. Además, le ofreció a los usuarios infraestructuras que les permitieran crear y exhibir un historial de las acciones adoptadas, remitir y examinar dichas acciones, registrar datos específicos y transcripciones clave o bien crear y publicar documentos y cartas de naturaleza legal.
- o Y otro sistema controló la imposición de cuentas sin pagar en lo tocante a declaraciones pendientes. Este sistema también procesó y controló todas las acciones morosas recogidas por la computadora, las TSO o los TC.

5. EL PROYECTO DE RECAUDACIÓN INTEGRADA DE INGRESOS

Generalidades del proyecto

El Proyecto de Recaudación Integrada de Ingresos (IRC por su sigla en inglés) se inició para brindar nuevas soluciones administrativas capaces de analizar el comportamiento, informar sobre los componentes de las deudas, proporcionar datos para investigación y análisis, y evaluar el riesgo a fin de permitir una gestión de la carga de trabajo flexible y basada en el riesgo como punto de partida de los enfoques secuenciales existentes.

Asimismo, el Proyecto de IRC colabora con la identificación y aplicación de las estrategias más efectivas y pertinentes con el objeto de mejorar los programas de gestión de deudas de la Agencia.

Las cargas de trabajo en materia de recaudación y cumplimiento para impuestos individuales fueron la primera línea de ingresos migrada a la solución de IRC. Las otras líneas de ingresos principales (impuesto corporativo, impuesto sobre bienes y servicios / impuesto armonizado sobre las ventas (impuesto sobre el valor añadido), retenciones salariales, impuesto interno) y otro componentes no tributarios, así como la recaudación de pagos en exceso, se han de migrar a las soluciones/tecnologías administrativas de IRC mediante un enfoque escalonado a fin de mitigar los riesgos de una implementación a gran

escala y optimizar el uso de la capacidad y la disponibilidad de los recursos existentes. El proyecto de IRC se enfoca en la mejora de las cinco áreas clave siguientes:

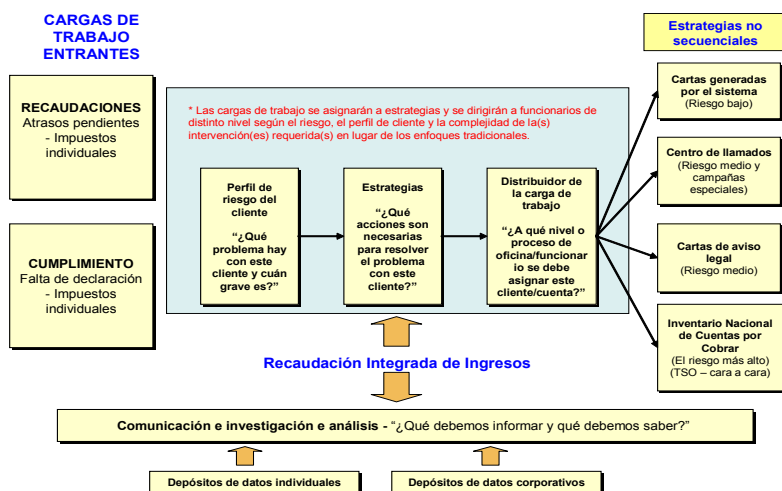
- o **Investigación y Análisis** – Desarrollo de la infraestructura de datos necesaria para conducir una investigación y un análisis efectivos que proporcionen la capacidad de detectar, observar, medir e informar sobre segmentos de cuentas por cobrar, poblaciones de clientes/deudores, acciones, eventos o tendencias relevantes a los programas de gestión de deudas de la Agencia.
- o **Prospección de datos** – Exploración de datos en relación con el descubrimiento de nuevas relaciones, patrones y tendencias significativas, usando tecnologías de reconocimiento de patrones y técnicas estadísticas y matemáticas que respalden la mejora de los procesos administrativos y la optimización de las cargas de trabajo de gestión de deudas.
- o **Gestión de riesgos** – Desarrollo de un entorno de soluciones basadas en el riesgo que proporcione un uso dirigido de los recursos disponibles en base a una evaluación exacta y oportuna de la capacidad de pago y de los factores de pérdidas potenciales, y que ofrezca también la capacidad de realizar una evaluación exacta y oportuna de los ingresos potenciales en riesgo para las declaraciones impositivas pendientes.
- o **Gestión de archivos** – Desarrollo de herramientas de gestión de archivos para aumentar la productividad de los trabajadores a través del apoyo a la gestión de casos, de herramientas automatizadas que respalden actividades que demandan mucho tiempo, así como del seguimiento del progreso de la carga de trabajo.
- o **Medición y comunicación del desempeño** – Desarrollo de una funcionalidad adicional de seguimiento, medición y comunicación centrada en resultados y actividades tocantes a estrategias y acciones que apoyen una perspectiva de programa permanente.

El proyecto se dividió en dos fases. La fase I del proyecto introduce la tecnología que brinda la capacidad de analizar el comportamiento de un individuo, determinar la composición de la deuda fiscal, llevar a cabo una investigación sobre los componentes de la deuda y evaluar el riesgo. También propicia una mayor flexibilidad del sistema para responder a los cambios e identificar estrategias para segmentos específicos de deudores en base a la mejora del establecimiento de perfiles de riesgo para las líneas de ingresos individuales. La fase I del proyecto culminó en octubre de 2009.

La fase II del proyecto se sustenta en los logros obtenidos durante la fase I. La misma comprende: mejoras tecnológicas en el DMCC,

el desarrollo adicional de un entorno de informaciones de negocios (comunicación, prospección de datos e investigación y análisis) que permita un análisis y una evaluación del riesgo más exhaustivos de las corporaciones y de la línea de ingresos del impuesto sobre bienes y servicios / impuesto armonizado sobre las ventas (impuesto sobre el valor añadido), así como mejoras adicionales a los sistemas de recaudación/cumplimiento en lo tocante a los no declarantes individuales. Se prevé que la fase II finalice en marzo de 2013.

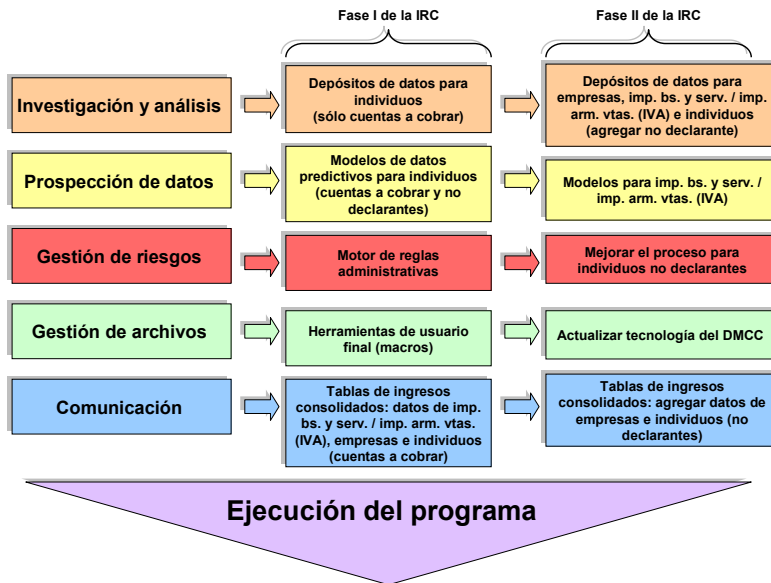
La figura siguiente brinda una visión general del cambio en el proceso como resultado del proyecto de IRC.



Las nuevas herramientas – Desarrollo e implementación

La implementación es una parte crítica de la ejecución del proyecto, ya que es la etapa en la cual las soluciones administrativas se operativizan y comienzan a exhibir una optimización de los recursos. Dado que los componentes tecnológicos eran una parte significativa de la ejecución global del proyecto de IRC, los equipos del proyecto y del programa se involucraron activamente en el desarrollo de la estrategia de implementación para asegurar una transición exitosa. Como resultado de ello, el proyecto de IRC proporcionó mejoras tempranas, medibles y sostenibles del proceso, las que contribuyeron a la consecución de los resultados del programa.

Considerando la naturaleza compleja de ejecución de tantos componentes, el proyecto se dividió en fases. La figura siguiente muestra las áreas clave de progreso que logró el proyecto.



Investigación y análisis

Las soluciones en materia de investigación y análisis están compuestas por los depósitos de datos (almacenes de datos reunidos de fuentes operacionales), que incluyen hojas de contabilidad, evaluación e información y datos de sistemas de recaudación/cumplimiento, así como herramientas de consulta para tener acceso a los datos o visualizarlos.

El objetivo era crear entornos de datos que contribuyeran a las áreas de investigación y análisis administrativo de los programas de gestión de deudas de la Agencia a fin de adquirir un buen conocimiento de la carga de trabajo. Los datos de los depósitos se usan para realizar consultas que brindan información a las áreas de análisis administrativo, comunicación del desempeño y prospección de datos. La información de los depósitos de datos proporciona al área del programa un buen entendimiento de la carga de trabajo, así como información vital sobre el análisis de tendencias, incluidas las prioridades cambiantes dentro de la carga de trabajo, y sobre los cambios y el crecimiento dentro de segmentos específicos de la población que no cumple. Esto ayuda a las áreas programáticas a tomar decisiones administrativas informadas sobre las mejores estrategias de recaudación/cumplimiento y las acciones que se han de adoptar.

Prospección de datos

Esta área requirió la construcción de un entorno exploratorio y del uso de herramientas informáticas de prospección de datos para acceder a la información y crear modelos.

La prospección de datos busca patrones y relaciones en grandes agrupaciones de datos y los traduce en información que se puede usar para obtener predicciones procesables. El proceso de prospección de datos consta de tres etapas: (1) la exploración inicial; (2) la creación del modelo con validación/verificación; y (3) la implantación (es decir, la aplicación del modelo en un ambiente operacional).

Hay dos habilidades bien definidas que debe tener un modelador de datos: un conocimiento exhaustivo de las herramientas informáticas de prospección de datos y un conocimiento operativo del proceso estadístico de la prospección de datos.

Después de obtener las herramientas para crear los modelos, cada modelador recibió una formación de nivel principiante y avanzado relativa a su funcionalidad. Debido a la naturaleza especializada de la prospección de datos, el uso práctico del software requirió la ayuda de especialistas de la industria. A través de sesiones individuales de formación con profesionales doctorados en este campo de estudio, los modeladores de datos fueron capaces de concebir y, a la postre, construir modelos de prospección de datos.

Es fundamental que la implementación de estos modelos siga un proceso estandarizado a fin de asegurar que cada modelo se desarrolle, evalúe y ponga en práctica de la misma manera y por lo tanto no plantee dudas en cuanto a su fiabilidad.

En este sentido, la metodología usada es el Proceso Estándar Interindustrial para la Prospección de Datos (CRISP-DM). El proceso se define a grandes rasgos de la siguiente manera:

- o Entendimiento administrativo – Definición del problema y plan preliminar;
- o Entendimiento de los datos – Recolección inicial de datos y familiarización;
- o Preparación de los datos – Transformación y limpieza de datos;
- o Modelado – Selección de la técnica del modelo, creación y evaluación del modelo;
- o Evaluación – Interpretación del modelo, decisión sobre el uso de los resultados de la prospección de datos; e

- o Implantación – Determinar cómo se han de utilizar los resultados, quién los necesita, con qué frecuencia y, por último, implantar los resultados.

Los modelos de prospección de datos desarrollados dan a la Agencia una buena idea de la composición y las características comportamentales de su población de deudores y brindan la capacidad de tomar decisiones operacionales informadas para lograr el cumplimiento del contribuyente. La inversión en el área de prospección de datos ha respaldado y seguirá respaldando los resultados estratégicos de la Agencia a través de los cuales los contribuyentes cumplen con sus obligaciones y se protege la base tributaria de Canadá al contarse con:

una evaluación del riesgo basada en la inteligencia y una priorización contundente de la carga de trabajo; y
el desarrollo y la aplicación de medios de influencia efectivos para abordar el incumplimiento de presentaciones y pagos.

Existen varios modelos de prospección de datos concluidos a la fecha que ayudan al programa en la gestión estratégica de las cuentas no conformes. Estos modelos se están aplicando en varias iniciativas piloto o en la implementación de estrategias de gestión usando un motor de reglas administrativas.

Gestión de riesgos

Son dos los componentes que han dado como resultado mejoras en esta área.

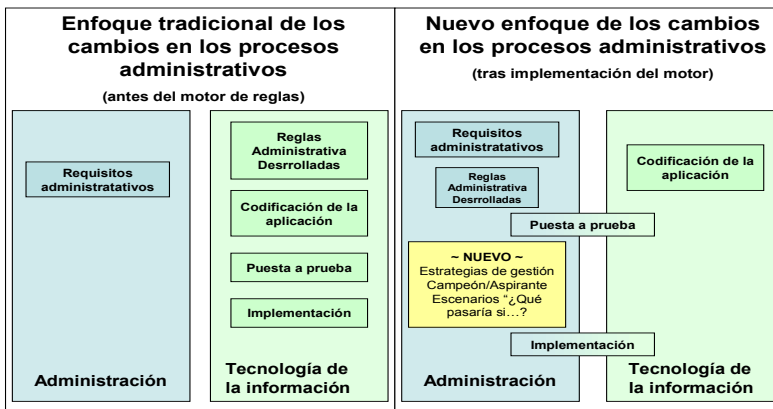
1. Un motor de reglas administrativas (BRE por su sigla en inglés), que es un sistema de software que permite a los propietarios/ usuarios de programas (en vez de a los especialistas en tecnología de información) definir, probar y ejecutar una o varias reglas administrativas en un entorno de producción. Además, el motor de reglas proporciona la capacidad de ejecutar experimentos durante la producción o bien de llevar a cabo simulaciones hipotéticas.

El BRE ha permitido que los propietarios de programas empleen un nuevo enfoque para implementar cambios en los procesos administrativos como parte de las operaciones cotidianas del programa. Anteriormente, el área del programa solía valerse de información histórica como base para el cambio. El BRE provee al área del programa la capacidad de conceptualizar cambios en sus procesos administrativos usando información de la cuenta

propiamente dicha. Este enfoque permite que los programas de gestión de deudas realicen un análisis de los resultados y adopten una decisión informada antes de implementar un cambio en el proceso administrativo.

También brinda una perspectiva de los efectos que un cambio producirá sobre el programa en su conjunto (proceso de punta a punta).

La figura siguiente ilustra los enfoques tradicional y nuevo para la gestión de cambios en los procesos administrativos basados en el sistema.



2. Perfeccionamiento de los sistemas de recaudación/cumplimiento para una mejor selección de los archivos y un uso optimizado del DMCC con respecto a los no declarantes individuales. Actualmente, la carga de trabajo de cumplimiento de los no declarantes individuales no se envía al DMCC. Las modificaciones en los sistemas existentes de recaudación y cumplimiento asegurarán de aquí en más un contacto de alto volumen y baja complejidad con los contribuyentes que permitirá organizar la presentación de sus declaraciones y, de existir alguna cuestión relacionada con cuentas por cobrar, integrar ambas cuestiones en una misma llamada.

El sistema de hoy aplica un proceso para identificar a aquellos individuos que no han presentado sus declaraciones del impuesto sobre la renta durante un año objetivo.

Este proceso calcula el potencial tributario para las declaraciones de impuestos ausentes usando varias fuentes de datos, las

clasifica por orden de potencial tributario y asigna la cuenta a una estrategia lineal para quienes satisfacen un nivel mínimo de potencial tributario.

Dentro de poco, este proceso lineal se reemplazará por un modelo predictivo de prospección de datos que se ha desarrollado para determinar el potencial tributario junto con las nuevas puntuaciones de riesgo para la asignación de la carga de trabajo.

Esto mejorará la gestión del inventario, ya que los archivos de más alta prioridad se seleccionarán y tratarán primero. Además, los modelos posibilitarán la identificación de un segmento de cuentas basado en criterios específicos (p. ej., obreros de la construcción) y permitirán la asignación de una cuenta a la estrategia más adecuada. Estos cambios y las actividades consiguientes permitirán que los programas de gestión de deudas de la Agencia influyan en el comportamiento del contribuyente antes de que éste se convierta en un infractor reincidente.

Gestión de archivos

Son dos los componentes que han dado como resultado mejoras en la gestión de archivos.

1. Herramientas de usuario final que interactúan con uno o varios de los sistemas de unidad central de la Agencia conocidos como Aplicaciones Macro de Unidad Central (MMA por su sigla en inglés). A través del proyecto de IRC, se han desarrollado e implantado varias soluciones basadas en macros para automatizar las cargas de trabajo rutinarias a fin de aumentar la productividad y lograr mejoras en los procesos administrativos.

A través de consultas con los funcionarios de recaudación, se desarrollaron varios prototipos con el objeto de proporcionar herramientas de trabajo que ayuden a satisfacer las necesidades actuales y futuras.

Una de las macros más grandes entregadas fue la Plataforma de Cuentas por Cobrar (ARP por su sigla en inglés). Esta plataforma es una herramienta que mejora la productividad y que se ha diseñado específicamente para ayudar a los funcionarios de recaudación a analizar y gestionar sus cargas de trabajo. Esta nueva herramienta reduce considerablemente el tiempo dedicado a la exploración preliminar, la recopilación de datos y la actualización de cuentas.

La misma asegura que las cuentas se traten de manera coherente y homogénea, independientemente de dónde se las procese.

Todas las macros creadas utilizan una interfaz gráfica para el usuario (GUI por su sigla en inglés). La GUI permite que los usuarios interactúen con dispositivos electrónicos a través de imágenes en lugar de hacerlo con comandos de texto. El uso de interfaces GUI en vez de las interfaces basadas en texto da como resultado:

- o una producción más alta por hora de trabajo a través de una mayor productividad,
 - o una producción más alta por empleado gracias a la disminución de los niveles de frustración y fatiga, y
 - o una mayor rentabilidad sobre fondos invertidos, dado que los usuarios poseen más capacidades y requieren menos formación y apoyo.
2. La incorporación al DMCC de nuevas tecnologías que facilitan un entorno integrado de telefonía entrante/saliente y la automatización de los procesos de gestión de la fuerza laboral.

El sistema anterior del DMCC manejaba las fracciones entrantes y salientes de la carga de trabajo a través de dos sistemas de telefonía separados y dos colas de agentes telefónicos independientes. Cuando las prioridades administrativas cambiaban, este enfoque dual del sistema impedía a los agentes telefónicos responder a tipos diferentes de llamados sin tener que salir y entrar en estos sistemas telefónicos separados, lo que representaba un proceso engorroso que provocaba pérdida de productividad y niveles de servicio menos que óptimos.

La implementación de un entorno telefónico integrado en el DMCC ha proporcionado un proceso homogéneo para la gestión de múltiples tipos de llamados sin necesidad de salir del sistema y volver a entrar en él. También se ha valido de aplicaciones de Respuesta de Voz Interactiva (IVR por su sigla en inglés) que permiten al contribuyente ingresar su información personal (p. ej., su número de cuenta) antes del hablar con un agente. La información previamente ingresada genera en el sistema una recuperación automatizada de archivos (integrada tanto para llamados entrantes como salientes) que se muestran al agente una vez que se conectan los llamados.

En segundo lugar, el DMCC actualmente utiliza herramientas internas de gestión de la fuerza laboral para pronosticar, programar, planificar, supervisar e informar sobre el progreso del programa. El proceso es laborioso y las herramientas que se utilizan para la planificación y programación no siempre son compatibles, lo que ofrecen una oportunidad adicional para optimizar el proceso.

Hoy se está intentando contar con una herramienta automatizada para la gestión de la fuerza laboral. La misma permitirá que los gerentes del DMCC mantengan niveles apropiados de dotación de personal a través de una programación más eficiente que brinde tanto información histórica como de tiempo real sobre la adhesión a la programación, así como las excepciones a la misma, para un mejor manejo y control de los recursos. Se optimizarán los costos operativos al contar con una programación que normalice la dotación de personal, minimice los períodos de falta y/o exceso de personal, brinde un pronóstico más exacto y mejore las eficiencias operacionales.

Presentación de informes

Uno de los nuevos sistemas de presentación de informes que se desarrollaron fue la Tabla de Ingresos Consolidados (ART por su sigla en inglés), que proporciona al personal directivo y a los usuarios sobre el terreno una visión integrada del inventario a todos los niveles. Antes de la implementación de la ART se empleaban otros dos sistemas de presentación de informes; sin embargo, estas herramientas no tenían por objetivo informar sobre la gestión de la carga de trabajo y no eran fáciles de manejar.

Con la implementación de la ART, los funcionarios cuentan con una actualización diaria de la vista del inventario de cumplimiento en materia de recaudaciones y declaraciones, lo que les proporciona una información tanto detallada como resumida al nivel de responsabilidad de la TSO. De esta manera, las oficinas cuentan hoy con una información más actualizada. Este sistema ayudará a orientar las cuentas al nivel más apropiado de conocimientos especializados, lo que conducirá a una mejor adopción de decisiones sobre estrategias y acciones a seguir y a una comunicación optimizada de la gestión del inventario por parte del funcionario.

6. EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO

Definición del alcance

Se siguió una serie de siete pasos para determinar el alcance del proyecto en base al contexto de la Agencia:

- o Entender la situación actual – Validar las prioridades estratégicas para asegurar que el programa se enfoque en las áreas más beneficiosas y/o críticas. Determinar las áreas correctas y/o más susceptibles de mejora para sentar las bases de un proyecto de transformación administrativa exitoso.
- o Evaluar el entorno “tal cual está” – Adquirir un conocimiento integral del entorno actual con respecto a las personas, el proceso y la tecnología. Esta actividad fue esencial para definir el estado potencial futuro.
- o Escoger oportunidades de mejora – Obtener la aprobación final para las oportunidades prioritarias de mejora.
- o Definir una visión futura – Definir un estado futuro que permita a la Agencia lograr sus metas y objetivos. Incluir un modelo conceptual para el futuro de los procesos, la organización y la tecnología y los factores de éxito críticos para cada área.
- o Crear los argumentos a favor del cambio – Confirmar el apoyo y la aceptación a través de la elaboración de un análisis de rentabilidad. Establecer un argumento sólido a través de una evaluación de la necesidad de cambio basada en fundamentos justificativos, beneficios financieros y cualitativos y en los riesgos y recursos necesarios para implementar dicho cambio.
- o Diseñar el entorno futuro – Desarrollar modelos detallados e integrales para los procesos futuros, así como sus requisitos, a fin de asegurar una transferencia exitosa a los desarrolladores de tecnología de la información.
- o Desarrollar una guía práctica de prioridades – Crear un programa de proyecto detallado basado en las actividades, que incluya hitos, resultados previstos para fases y etapas, seguimiento y comunicación permanentes y una gestión minuciosa de las cuestiones de fondo para asegurar una implementación exitosa de la visión futura.

A través de este ejercicio, se delineó el camino a seguir para el proyecto de IRC, el cual contó con la aprobación del personal directivo de la Agencia.

Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas se basan en cuatro perspectivas necesarias para un proyecto exitoso (véase la guía Project Management Body of Knowledge (PMBOK) publicada por el Project Management Institute). A continuación se presentan las cuatro perspectivas usadas:

- **Gobernabilidad:** A la hora de aprobar y gestionar un gran proyecto de TI, ¿los procesos usados por el equipo del proyecto aumentan la probabilidad de éxito del mismo?
- **Análisis de rentabilidad:** ¿El equipo del proyecto identificó claramente las necesidades administrativas que esperaba que satisficiera el proyecto?
- **Capacidad organizativa:** ¿El equipo del proyecto contaba con personas que tuvieran las habilidades y la experiencia necesarias para gestionar un gran proyecto de TI? ¿La organización pudo usar todas las capacidades de un sistema para mejorar el modo en que llevaba a cabo sus actividades?
- **Gestión del proyecto:** ¿El equipo del proyecto adoptó las mejores prácticas reconocidas a la hora de gestionar el proyecto?

Gobernabilidad

El marco de gobernabilidad incluyó las estructuras administrativas, los procesos y las personas que estuvieron involucradas en varios aspectos de la tecnología de la información. Este marco también estableció roles, atribuciones y responsabilidades claramente definidos. Al nivel de proyecto, la gobernabilidad también se enfocó en la ejecución de un cambio administrativo a un costo asequible y con un nivel aceptable del riesgo.

El proyecto se benefició de su capacidad de aprovechar todos los recursos disponibles de la Agencia, tales como procedimientos internos, directrices y plantillas (todos basados en las mejores prácticas del proyecto, desarrolladas por el Gobierno de Canadá). Estos recursos facilitaron la comunicación del progreso a los comités de la Agencia. Se desplegaron esfuerzos para asegurar que todos los miembros del proyecto comprendieran la visión, el alcance y los roles y responsabilidades de las direcciones, las divisiones y del proyecto de IRC en sí.

Análisis de rentabilidad

El análisis de rentabilidad de un proyecto consta de una propuesta de inversión detallada. Este proceso proporciona un análisis de los costos, beneficios y riesgos asociados a una inversión propuesta y perfila las alternativas razonables. También provee la información necesaria para tomar la decisión de avanzar o no con un proyecto. El análisis de rentabilidad es la primera actividad indispensable en el ciclo de vida de una inversión de TI.

Uno de los principales comités de gestión de la Agencia, el Comité de Gestión de Recursos e Inversiones (RIMC por su sigla en inglés), tiene la responsabilidad explícita de dar seguimiento a las inversiones principales del proyecto y supervisar su progreso.

La Agencia ha desarrollado un proceso de aprobación del proyecto en seis etapas que involucra una serie de etapas programadas y de cauces de decisión: etapa de definición del problema u oportunidad administrativa; etapa de análisis de las opciones; etapa de planificación detallada; etapa de ejecución; etapa de terminación del proyecto; y etapa de logro de los beneficios.

Este proceso multi-etapa:

- o asegura que el proyecto se identifique claramente desde el comienzo;
- o ayuda al RIMC a entender correctamente las diversas etapas del proyecto;
- o facilita la estimación de los costos y la cuantificación de los beneficios; y
- o proporciona información al RIMC para que éste pueda adoptar la decisión de recomendar la continuación, la modificación o el cierre del proyecto.

Capacidad organizativa

La capacidad de una organización está dada por su potencial de ejecución, esto es, la aptitud para aplicar con éxito sus habilidades y recursos a fin de lograr sus objetivos y satisfacer las expectativas de las partes interesadas. El objetivo del desarrollo de capacidades es mejorar el desempeño potencial de la organización, el cual se refleja en sus recursos y en su gestión.

En este aspecto, se usó una estrategia de promoción incremental de las capacidades funcionales y técnicas. La tarea se dividió en

componentes más pequeños y manejables y, dado que funcionó bien durante la fase I del proyecto, se la incorporó en el enfoque que se llevó adelante en la fase siguiente del proyecto. Asimismo, la co-localización del proyecto y del personal de tecnología de la información en un único lugar optimizó el intercambio de la información y la programación de las actividades, lo que a su vez redujo los costos. La disponibilidad de recursos y la rotación del personal se tuvieron que manejar con cuidado en el transcurso del proyecto.

Gestión del proyecto

La gestión exitosa de un proyecto incluye el desarrollo de un plan de proyecto orientado a definir y confirmar las metas y los objetivos del mismo, identificar las tareas y la manera en que se conseguirán los objetivos, cuantificar los recursos necesarios, y determinar los presupuestos y plazos propuestos. Este proceso también incluye la gestión de la implementación del plan de proyecto.

A la hora de definir los requisitos, la implementación de enfoques de revisión estructurada/punto de control/alineamiento fue un método valioso que facilitó el intercambio y la comprensión de la información. Para fortalecer la capacidad del equipo en materia de dirección de proyectos, contratamos a gerentes de proyecto externos de rango superior para preparar y asesorar al personal, y transferir un conocimiento que permitiera no sólo disponer los procesos necesarios para el proyecto sino también fortalecer las capacidades del mismo.

¿Crear o comprar?

Considerando el número de áreas que el proyecto de IRC afectaba, resultaba crítico determinar lo que se podía comprar a proveedores y lo que se debía crear internamente. Dos de las cinco áreas clave presentaban la oportunidad de usar software disponible en el mercado: prospección de datos y gestión de riesgos.

Modelos de prospección de datos o de gestión de riesgos: Para lograr este objetivo, se desarrolló internamente el entorno de datos y los depósitos de datos de IRC y se adquirieron servicios de un tercero externo. Como resultado, el software y los servicios asociados se adquirieron de una fuente externa y se integraron en la infraestructura operacional de gestión de deudas de la Agencia. Esto puso al proyecto en posición de ampliar su capacidad para analizar, implementar y refinar modelos colectivos de riesgo, así como asociar las mejores estrategias para manejar tales agrupaciones.

Asimismo, se emprendió un proyecto piloto para refinar la exactitud de la clasificación de riesgos de los contribuyentes. Este piloto tuvo como objetivo analizar y evaluar el beneficio de integrar datos externos de terceras partes en los sistemas, procesos y puntos de decisión de la Agencia para identificar, asignar y realizar mejor el trabajo. La integración de tales datos con los datos de la agencia podría tener un impacto significativo sobre la exactitud de la clasificación de riesgos aplicada a los contribuyentes. Por ejemplo, se podría usar un “predictor de quiebra” externo para priorizar cargas de trabajo en aquellos casos que pudieran tener mayor probabilidad de resultados recaudatorios comprometidos. Otro ejemplo sería el uso de un “predictor de ingresos” para mejorar la capacidad de clasificar a los no declarantes frente a sus ingresos potenciales. Esto a su vez permitiría a la Agencia priorizar su carga de trabajo en materia de cumplimiento en relación con dichos contribuyentes.

Reglas administrativas flexibles: Una segunda oportunidad para el software “comercial disponible para la venta” fue el motor de reglas administrativas (BRE), el cual permitió a los propietarios de programas desarrollar y manejar sus propias reglas sin necesidad de contar con un especialista en tecnología de información ni de realizar cambios en el código de aplicación del software mediante versiones anuales del sistema.

Debido a su naturaleza técnica, la implementación del motor de reglas administrativas se introdujo progresivamente a lo largo de un periodo de varios años. Al tratarse de un proceso nuevo para la Agencia, fue necesario evaluar la tecnología en cada etapa para asegurar su implementación exitosa en los procesos administrativos. Este enfoque introducido gradualmente permitió a los propietarios de programas del motor de reglas administrativas adquirir conocimientos y habilidades. Los usuarios recibieron formación durante un período prolongado; esto incluyó el asesoramiento de especialistas en tecnología de información, la realización de cursos sobre reglas administrativas certificados por la industria y, para algunos, la asistencia a conferencias a fin de adquirir una noción de las mejores prácticas de la industria.

Beneficios

El Comité de Gestión de Recursos e Inversiones (RIMC por su sigla en inglés) es el órgano de supervisión de proyectos de la Agencia, y exige que se le informe el grado al cual se han logrado los beneficios esperados en términos de inversiones. Para ello, por lo general se debe tomar una medición en dos puntos del tiempo – antes y después de la implementación del proyecto. Se desarrolló un Plan de Medición

de Beneficios, que presentó tanto los datos de las condiciones de base (pre-implementación) como los beneficios cualitativos relacionados con las áreas donde se esperaba que el proyecto de IRC tuviera un impacto.

A través del proyecto de IRC, los propietarios de programas han comenzado a refinar su gestión de la creciente deuda fiscal a través de diversos medios, que incluyen un enfoque para abordar las causas subyacentes del incumplimiento de pago a nivel comportamental. Se espera aumentar el énfasis en la necesidad de intervenciones más tempranas con deudores individuales potenciales para impedir que surjan deudas o bien para ayudar preventivamente a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones de una manera oportuna y justa, de modo de aumentar el cumplimiento tanto de las presentaciones como de los pagos.

Los beneficios del proyecto de IRC incluyen:

- o institucionalizar los esfuerzos en materia de informaciones de negocios para ayudar a establecer un marco eficaz de gestión del riesgo que asegure se evalúen precozmente los riesgos y se dirijan las cuentas al lugar correcto del espectro de recaudaciones con miras a su resolución efectiva y oportuna;
- o contribuir a los esfuerzos que respalden un cambio significativo en la manera en que se maneja la cartera de deudas, enfocando los esfuerzos estratégicos en el tratamiento de las cuentas antes de que éstas se conviertan en un incumplimiento de pago o de presentación;
- o la capacidad de detectar y reaccionar a los patrones en permanente cambio en materia de no conformidad de los contribuyentes;
- o la capacidad de identificar y emplear acciones estratégicas a la hora de manejar cuentas repetidamente no conformes (cronicidad), y
- o la capacidad de medir y comunicar más eficazmente los resultados de nuestras acciones de recaudación y cumplimiento.

Para asegurar el éxito en el logro de los beneficios enunciados, el proyecto de IRC:

- o ha implementado un motor dinámico de reglas administrativas para poner en práctica cambios en las estrategias y los procedimientos a través de un entorno controlado de cambio del programa (estrategia campeona / estrategia aspirante) que incluya la capacidad de análisis de su efectividad;

- o ha desarrollado depósitos de datos que facilitan la investigación y el análisis, en aras de entender mejor la composición de la deuda fiscal y los comportamientos de contribuyentes y no declarantes;
- o ha implementado un análisis predictivo y una clasificación de riesgos para actuar sobre cuentas no conformes de una manera más oportuna o diferente; y
- o ha utilizado experimentos para establecer una estrategia campeona (condiciones de base) a fin de iniciar un cambio en los procesos de gestión del riesgo de la organización y/o para medir y analizar con exactitud el resultado y así prever el éxito (o fracaso) del experimento.

Algunos ejemplos específicos de los diversos usos de la tecnología aprovechada por el proyecto de IRC incluyen:

- o la utilización de un centro inventario de Tabla de Ingresos Consolidados por parte de directivos y funcionarios sobre el terreno, que ahora cuentan con información actualizada para la gestión del inventario;
- o la implementación de reglas administrativas sin necesidad de participación de especialistas en tecnología de la información;
- o el uso de un modelo de datos predictivo de la probabilidad de pago, que generó cambios en la estrategia de manejo de nuevos deudores (este experimento, que se valió de una funcionalidad de campeón/aspirante en el motor de reglas, se concentró en una fracción elegida de la población e incluyó un grupo de control frente al cual se midieron los resultados);
- o la elaboración de varios informes clave de investigación usando datos de los depósitos de datos recientemente creados. Por ejemplo, los datos actualmente disponibles pueden brindarnos una mejor perspectiva sobre los factores que afectan la deuda, al realizar una evaluación inicial a través de elementos demográficos, administrativos y comportamentales del contribuyente;
- o el desarrollo, la puesta a prueba y el uso de varios modelos de prospección de datos, tales como:
 - Modelo Arbitrario de Respuesta a la Evaluación – Este modelo se empleará para seleccionar casos entre la población de no declarantes que no respondan a acciones leves de imposición, como una solicitud o un recordatorio para presentar una notificación. La Agencia realizaría luego una evaluación arbitraria, en nombre del contribuyente, usando datos históricos para determinar el impuesto eventual a pagar;
 - Riesgo de cronicidad – Este modelo se usa para identificar cuentas en las que es probable que los procesos en curso den

- o como resultado una falta de pago continuada de la deuda;
 - Potencial tributario – Este modelo se utilizará para puntuar la población entera de casos identificados de no declarantes para un año tributario dado, a fin de evaluar el potencial para cada caso y determinar a qué casos se debería dar seguimiento a través del proceso de imposición a no declarantes; y
 - Probabilidad de pérdida – Para evitar pérdidas potenciales, identificando cuentas susceptibles de convertirse en quiebras, cesaciones de pagos y anulaciones en libros.
- o agentes del DMCC que manejan los llamados sin tener que alternar entre sistemas independientes, gracias al entorno fusionado entrante/saliente de reciente implementación. Esto incluye nuevas pantallas entrantes de tipo emergente que recuperan la información del contribuyente antes de que el agente responda al llamado; y
 - o numerosas macros (herramientas de escritorio) implementadas para usarse sobre el terreno, siendo la más destacada la Plataforma de Cuentas por Cobrar, que permite a un funcionario ver una gran cantidad de información en una única pantalla sin tener que acceder a varios sistemas.

7. CONCLUSIÓN

A partir de 2006, y según la validación del principio realizada hasta la fecha, se ha hecho énfasis en el desarrollo de una nueva tecnología concebida para analizar el comportamiento, informar sobre los componentes de las deudas y evaluar el riesgo.

Esto ha permitido a los programas de gestión de deudas de la Agencia usar un enfoque más flexible basado en el riesgo para gestionar la carga de trabajo y así alejarse de los enfoques secuenciales existentes que se empleaban tradicionalmente.

Nuevas herramientas como la estrategia campeona/aspirante permiten la evaluación de teorías en un segmento de poblaciones y el análisis de los resultados antes de aplicar o descartar un cambio en la población en su conjunto. El programa de gestión de deudas de la Agencia ahora ha mejorado su capacidad de analizar mejor las cuentas que ingresan a su carga de trabajo y de determinar las probabilidades de éxito en la resolución de las mismas. Gracias al Motor de Reglas Administrativas, los propietarios de programas pueden implementar cambios en las reglas de una manera oportuna. Al mantener un historial de acciones y resultados, el programa ha logrado mejorar su capacidad de comunicación y análisis.

El entorno analítico y de investigación brindado por el proyecto de IRC también ha dotado a los programas de gestión de deudas de la Agencia de una mejor capacidad de investigación, de análisis predictivo y de capacidad para tomar decisiones administrativas mejor informadas. Se ha usado la prospección de datos para aprovechar el conocimiento disponible a fin de desarrollar modelos que permitan predecir y anticipar el comportamiento del contribuyente para mejorar la selección de la carga de trabajo y la asignación de prioridades.

Si bien el proyecto de Recaudación Integrada de Ingresos se ha enfocado en la prestación de tecnología (lo cual ha brindado numerosos beneficios a las áreas del programa), el desarrollo de habilidades por parte de los recursos humanos necesarios para respaldar los cambios tecnológicos, así como el uso de esta tecnología en el programa, también han sido una parte significativa de los beneficios obtenidos. El proyecto de IRC ha entregado componentes tecnológicos fundamentales que ayudarán a los propietarios de programas a conseguir y manejar resultados de programas de otra forma a medida que avanzan – una diferencia que está ganando aceptación entre los propietarios de programas.

LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL: LA ASISTENCIA PARA EL COBRO

Douglas O'Donnell

Director de la Administración de Tratados y Coordinación de Asuntos Internacionales en la División de Empresas Grandes y Medianas
Servicio de Rentas Internas
(Estados Unidos)

***Contenido:** Resumen. 1. Introducción: Alcance/contenido. Discusión: Perspectiva histórica: Tratados multilaterales regionales. 2. Lo que ocurre actualmente: Consejo de Europa /Convenio multilateral de la OCDE sobre asistencia administrativa mutua en asuntos tributarios. 3. La experiencia de EU: Tratados bilaterales. 4. Conclusiones.*

Resumen

Los impuestos y la recaudación tributaria han sido parte del panorama mundial durante miles de años. Sabemos que el apóstol Mateo fue cobrador de impuestos y la Biblia desde ese entonces incluye muchas referencias sobre el pago y cobro de impuestos. En La República, Platón (427 BC – 347 BC) escribió, “Cuando hay un impuesto sobre la renta, el hombre justo pagará más y el injusto pagará menos sobre la misma cantidad de renta.” Los esfuerzos de cobro constituyen una de las formas en que las administraciones tributarias aumenten la probabilidad de que el “justo” e “injusto” paguen el monto correcto de impuesto sobre su renta.

Esta ponencia recoge los antecedentes de la recaudación tributaria transfronteriza de mediados de siglo 20, con análisis de los tratados multilaterales regionales entre los países Benelux, los países Nórdicos y los miembros de la Comunidad Económica Europea, (también conocida como el Mercado Común).

En los años 80, el Consejo de Europa/Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desarrollaron un Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Tributarios que entró en vigencia en 1995. Un avance reciente e interesante es un protocolo de 2010 que abre este tratado a

la firma de todos los países. Hasta que esto sucedió, el tratado estaba abierto solamente para los países miembros del Consejo de Europa o la OCDE. Este tratado incluye un artículo sobre asistencia de cobro mutua y los Estados Unidos mantuvo reserva de dicho artículo en aquella época de su firma y ratificación originales. Esta ponencia se refiere a algunas de las ideas y razonamientos en relación con ello.

Actualmente, Estados Unidos mantiene tratados bilaterales con artículos sobre asistencia en el cobro ya sea en el propio tratado como en un protocolo, con cinco países: Canadá, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Suecia. La comparación de los tratados unos con otros muestra diversos grados de semejanza. Dentro del Servicio de Rentas Internas (IRS), dos Divisiones Operacionales de Negocios diferentes (DON) son responsables de implementar los términos de los tratados y cada una ha desarrollado procedimientos.

La globalización ha venido para quedarse con nosotros y aumentará la complejidad de la administración tributaria internacional.

1. INTRODUCCIÓN: ALCANCE/CONTENIDO

Teniendo como telón de fondo, la cada vez más creciente globalización y la mayor necesidad de la cooperación transfronteriza, el análisis de esta ponencia consta de tres partes:

- La Perspectiva Histórica describe el pensamiento que sirve de base a algunos tratados multilaterales regionales desarrollados en la segunda mitad del siglo 20.
- Lo que Ocorre Actualmente cubre los artículos respecto a cobro del tratado multilateral del Consejo de Europa /Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la reacción de Estados Unidos (EU) a estos artículos.
- Finalmente, La Experiencia de EU se refiere en algún detalle a los cinco tratados bilaterales de Estados Unidos que incluyen artículos sobre cobro: Canadá, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Suecia.

Discusión

1. Perspectiva histórica: Tratados multilaterales regionales

Después de la Ila Guerra Mundial, varios países celebraron tratados multilaterales regionales que incluían artículos sobre cobro. Estos involucraban a países vecinos con fuertes vínculos económicos, políticos y hasta culturales. Tres ejemplos los constituyen el Tratado

de Asistencia Mutua Benelux de 1952; la Convención Nórdica sobre Asistencia Mutua en Asuntos Tributarios de 1972; y las Directivas de la Comunidad Económica Europea (CEE).

El Tratado de Asistencia Mutua Benelux

El 9 de mayo de 1952, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firmó el Tratado de Asistencia Mutua Benelux (Convención Benelux) para la recuperación de impuestos. Esta convención entró en vigencia el 11 de agosto de 1956. Como uno de los primeros ejemplos de cooperación multilateral, el mismo proporcionó asistencia en la recuperación de todos los impuestos directos e indirectos, incluyendo los aplicados por autoridades locales en los tres Estados, así como algunos acuerdos de seguridad social.

Según esta convención, el Estado requirente inicialmente debía realizar todo esfuerzo posible por recuperar el reclamo en su propio territorio. Cada solicitud de asistencia debía incluir una copia oficial del instrumento que permitía la ejecución, conjuntamente con una copia de cualesquiera decisiones finales sobre quejas o apelaciones. Si todavía era posible una apelación, el Estado requirente podía pedir la adopción de medidas preventivas. A las deudas del Estado requirente no se les daba prioridad en el Estado requerido. Adicionalmente, el Estado requerido usaba solamente aquellas disposiciones legales que se aplicaban a impuestos similares a los del Estado requirente. No había ningún requerimiento para usar cualesquiera técnicas para las cuales no hubiese una contraparte similar en las leyes del Estado Requirente. En caso de desacuerdo respecto a la forma de proceder, el Estado requerido tenía jurisdicción.¹

En lo que respecta al impuesto sobre la renta, Bélgica y Países Bajos ya no utilizan esta convención, ya que ha sido reemplazada con un nuevo tratado de doble tributación entre estos países.²

Convención Nórdica sobre Asistencia Mutua en Asuntos Tributarios

Otra convención frecuentemente mencionada en las discusiones sobre los antecedentes de asistencia multilateral mutua en el cobro de impuestos es la Convención Nórdica sobre Asistencia Mutua

¹ *Grau Ruiz, Maria Amparo. Mutual Assistance for the Recovery of Tax Claims. The Hague: Kluwer Law International 2003), pp. 114-115.*

² *DeTroyer, I. and Maus, M. Belgium: Answers to the Questionnaire on Mutual Assistance in Tax Affairs. Santiago de Compostela: Congress of European Association of Tax Law Professors 2009.*

en Asuntos Tributarios. Ratificada el 9 de noviembre de 1972 por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, la misma es importante por cuanto fue el primer documento multilateral vinculante entre estos países.

El 7 de diciembre de 1989, esta fue reemplazada por una nueva Convención sobre Asistencia Mutua en Asuntos Tributarios. La misma añadió a las Islas Feroe y Groenlandia y armoniza con la Convención del Consejo de Europa/OCDE de 1988.³ Este acuerdo entró en vigencia en la primavera de 1991. A finales de 1997, estos países firmaron otro tratado para evitar la doble tributación que no incluía un artículo sobre asistencia en el cobro de impuestos, dado que la Convención Nórdica ya consideraba este aspecto⁴.

El acuerdo actual consta de cinco partes:

- Disposiciones Generales
- Servicio de Documentos
- Suministro de Información
- Recuperación de Impuestos
- Disposiciones Especiales

Muchos de los artículos son similares a los de la Convención Benelux. Para cada país, este acuerdo lista los tipos específicos de impuestos cubiertos – que oscilan desde tres en Islandia a once en Dinamarca.

Hay diversos artículos que cubren aspectos específicos sobre lo que puede o no puede ocurrir conforme a este acuerdo; por ejemplo, la asistencia está disponible solamente si el Estado requirente:

- puede demostrar que de otro modo no podría recuperar el reclamo tributario sin considerable dificultad;
- pudiera por sí mismo proveer al otro estado el tipo de asistencia que está solicitando;
- solamente solicita servicios permitidos por las leyes locales del Estado requerido;
- no involucra revelación de secretos de negocios, fabricación o profesionales.

³ *Grau Ruiz, Maria Ampara. Op. cit., p. 115.*

⁴ *Gustafsson Myslinski, Ulrika. Mutual Assistance in Tax Affairs: Swedish National Report to the Conference of the European Association of Tax Law Professors in Santiago de Compostela. Santiago de Compostela: Congress of European Association of Tax Law Professors 2009*

El Estado requerido puede rechazar una solicitud que considere contraria a su interés público, en la medida en que lo notifique inmediatamente al Estado requirente.⁵

Directivas del Consejo de la Comunidad Económica Europea (CEE)

La Comunidad Económica Europea (CEE) fue establecida por el Tratado de Roma firmado en 1957 por los tres países Benelux (Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) conjuntamente con Francia, Italia y, (en ese entonces) Alemania Occidental. Conocida también como el Mercado Común, su propósito original era promover el libre comercio y cooperación económica entre sus países miembros.

En 1973, Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda se unieron a la CEE e igualmente lo hicieron en los años 80, Grecia, España y Portugal. Cuando entró en vigencia el Tratado de Maastricht en 1993 para establecer la Unión Europea, la CEE se convirtió en parte de la misma y cambió su nombre a Comunidad Europea (CE)⁶. La CEE y la CE trataron una diversidad de asuntos tales como aditivos alimenticios, rotulación y empaçado, así como la eliminación de aranceles entre los estados miembros y el establecimiento de aranceles uniformes al tratar con estados externos.

En la Comunidad Económica Europea/CE, hay un número de Directivas del Consejo que requieren la asistencia mutua para la recuperación de diversos tipos de reclamos tributarios. De manera colectiva se les conoce como Directiva de la CE sobre Asistencia Mutua para la Recuperación de Reclamos.⁷

Número de Directiva del Consejo	Fecha	Impuestos Cubiertos
76/308/EEC	1976	aduanas y ciertos derechos agrícolas
79/1071/EEC	1979	impuestos al valor agregado
92/108/EEC	1992	ciertos impuestos selectivos al consumo
2001/44/EEC	2001	Impuestos directos; impuestos a las primas de seguros

Figura 1. Directiva de la CE sobre Asistencia Mutua para la Recuperación de Reclamos

- 5 *Nordic Mutual Assistance Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters of 7 December, 1989.*
- 6 *From 1967 until the formation of the European Union, there was a consolidation of three European organizations, including the EEC, which were known as the European Communities (plural). A point of confusion is often that the EEC changed its name to the European Community (singular) after the Maastricht Treaty went into force in the early 1990's.*
- 7 *Organisation for Economic Cooperation and Development. Manual on the Implementation of Assistance in Tax Collection. Paris (2007), p. 6.*

2. LO QUE OCURRE ACTUALMENTE: CONSEJO DE EUROPA / CONVENIO MULTILATERAL DE LA OCDE SOBRE ASISTENCIA ADMINISTRATIVA MUTUA EN ASUNTOS TRIBUTARIOS

El 5 de mayo de 1949, 10 países establecieron el Consejo de Europa con sede en Estrasburgo, Francia. Actualmente, con 47 países miembros, casi abarca todo el continente europeo.

En 1960, Estados Unidos (EU) y Canadá se unieron a miembros de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) para crear la OCDE, la cual entró en vigencia el 30 de septiembre de 1961. Hoy en día, la OCDE cuenta con 34 países miembros. Solamente 26 países pertenecen tanto al Consejo de Europa como a la OCDE. La Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) fue establecida en 1947 para administrar la ayuda, tanto estadounidense como canadiense, bajo el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa con posterioridad a la IIa Guerra Mundial.

En 1988, la OCDE y el Consejo de Europa desarrollaron una Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Tributarios (CAAMAT). Su objetivo era "...brindar asistencia administrativa unos a otros en asuntos tributarios...." Esto incluía el intercambio de información, fiscalizaciones tributarias simultáneas, participación en fiscalizaciones en el exterior, asistencia en recuperación (incluyendo medidas de conservación) y servicio de documentos.⁸ Los mismos abrieron esta convención para la firma de sus miembros en 1988 y el 4 de enero de 1995, la misma entró en vigencia para Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, y Suecia. Al 1o de Junio de 2011, la convención había entrado en vigencia en un total de 17 países.

A diferencia de la mayoría de los tratados bilaterales de los cuales Estados Unidos es parte, esta Convención incluye asistencia para la recuperación de impuestos. La Sección II – Asistencia en recuperación incluye los Artículos 11 a 16 de la Convención de 1988:

- Artículo 11 – Recuperación de reclamos tributarios
- Artículo 12 – Medidas de conservación
- Artículo 13 – Documentos que acompañan la solicitud
- Artículo 14 – Límites de tiempo
- Artículo 15 – Prioridad
- Artículo 16 – Diferimiento del Pago

⁸ *Council of Europe and the Organisation for Economic Cooperation and Development. Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. Strasbourg (January 25, 1988), Article 1.*

El Artículo 30 le permite a una de las Partes que firme el CAAMAT que incluya una reserva a fin de mantener un número de derechos.⁹ Estados Unidos reservó tres derechos, incluyendo el derecho a no brindar asistencia en la recuperación de cualquier reclamo tributario. Los otros dos derechos incluían el derecho a no brindar asistencia en el caso de impuestos aplicados por posesiones, subdivisiones políticas o autoridades locales así como el derecho a no brindar asistencia en el servicio de documentos para cualquier impuesto.

El 14 de junio de 1990, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos realizó una audiencia sobre la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Tributarios. La misma incluyó una discusión respecto a si Estados Unidos debería presentar una reserva sobre asistencia en la recuperación de reclamos tributarios. Había preocupación de que Estados Unidos pudiese privarse de beneficios significativos al presentar esta reserva que podría impedirle a Estados Unidos recaudar el monto máximo de impuestos que se le adeudaran. Otros consideraban que la reserva era adecuada para impedir que los Estados Unidos se viese obligado a ayudar a todos los signatarios potenciales a cobrar reclamos tributarios ganados sin oposición contra residentes estadounidenses y ciudadanos del país signatario residentes en Estados Unidos.

En aquella época, Estados Unidos mantenía solamente cuatro tratados tributarios bilaterales con artículos relativos a asistencia en cobro y no tenía gran experiencia en el uso de estas disposiciones. Había preocupación respecto a que Estados Unidos requería adquirir más experiencia antes de extender la red de obligaciones de asistencia de cobro por parte de Estados Unidos.¹⁰ Al momento de depositar el instrumento de ratificación ante el Secretario General de la OCDE el 30 de enero de 1991, Estados Unidos incluyó reservas para los Artículos 11 a 16. El Artículo 30 permite el retiro de las reservas; no obstante, ello requeriría los mismos procedimientos de ratificación por parte de Estados Unidos que se aplican a un cambio en cualquiera de los otros términos de la Convención.¹¹

De acuerdo con la OCDE, “La Convención estaba en muchas formas adelantada a su tiempo cuando fue redactada y su valor para

⁹ *Ibid.*, Articles 11 through 16 and 30.

¹⁰ *Staff of the Joint Committee on Taxation. Explanation of Proposed Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters Scheduled for a Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate on June 14, 1990. Washington DC (June 13, 1990), p. 8.*

¹¹ *CCH Tax Treaties Reporter. Treasury Department Technical Explanation of the OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. CCH Incorporated (2011), p. 232.*

una efectiva administración tributaria ha sido sólo recientemente reconocido.”¹²

En abril de 2009, el G20 hizo un llamado a la acción “...para facilitarle a los países en desarrollo que puedan lograr los beneficios del nuevo ambiente tributario de cooperación incluyendo un enfoque multilateral para el intercambio de información.”

Esto trajo como resultado una actualización del CAAMAT que adoptó la forma de un protocolo que abre la convención a los países que no son miembros de la OCDE o del Consejo de Europa. Igualmente actualizó los artículos sobre intercambio de información tributaria.¹³ El protocolo fue abierto a la firma el 27 de mayo de 2010, en la Reunión Ministerial Anual de la OCDE en la que 15 países – incluyendo Estados Unidos – firmaron en ese momento. A partir del 1° de junio de 2011:

- otros 5 países han firmado;
- todos los signatarios todavía consistían solamente en miembros del Consejo de Europa y/o la OCDE; y
- el protocolo entró en vigencia para Dinamarca, Finlandia, Georgia, Noruega y Eslovenia.

Jeffrey Owens, Director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE expresó lo siguiente en relación con la enmienda a la Convención:

Esta es otra historia de éxito en la lucha contra la evasión tributaria en ultramar. Una vez que el Protocolo entre en vigencia, la convención será un instrumento muy poderoso que contribuirá a un mundo más justo en el que todos los contribuyentes paguen la cantidad correcta de impuesto en el momento oportuno.¹⁴

3. LA EXPERIENCIA DE EU: TRATADOS BILATERALES

Ya en 1939, Estados Unidos había celebrado tratados con disposiciones sobre asistencia de cobro que le obligaban a asistir en el cobro de impuestos de ciudadanos, sociedades y personas extranjeras:¹⁵

¹² *Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD's Current Tax Agenda June 2010. Paris (2010), p. 34.*

¹³ *Organisation for Economic Cooperation and Development Press Release. A Boost to Multi-lateral Tax Cooperation: 15 Countries Sign Updated Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. Paris (May 27, 2010).*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *CCH Tax Treaties Reporter. Op. cit., p. 232*

País	Artículo	Fecha de Vigencia
Suecia	XVII	23 de marzo de 1939
Países Bajos	XXII	20 de abril de 1948
Dinamarca	XVIII	6 de mayo de 1948
Francia	27	28 de julio de 1967

Figura 2. *Tratados bilaterales históricos de EU con artículos sobre asistencia en cobro*

Actualmente Estados Unidos mantiene cinco tratados bilaterales con artículos sobre asistencia en cobro:

País	Impuestos	Artículo	Fecha de Vigencia
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier tipo de impuesto 	15 de Protocolo 3	
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la Renta Persona Natural • Otros impuestos especificados 	27	1° de enero de 2001
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la Renta Persona Natural • Herencia y Donaciones • Patrimonio • Otros impuestos especificados 	27	1° de enero de 1996
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la Renta Persona Natural • Otros impuestos especificados 	31	1° de enero de 1994
Suecia	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la Renta Persona Natural • Otros impuestos especificados 	27	1° de enero de 2006

Figura 3. *Tratados bilaterales de EU actuales con artículos sobre asistencia en cobro*

Entre un tratado y otro hay semejanzas y diferencias – con frecuencia se trata simplemente de una selección diferente de palabras para el mismo concepto. Todos los cinco artículos de tratados sobre cobro inician con la frase: “Los Estados Contratantes” o simplemente “Los Estados”, “Se comprometen a brindarse asistencia unos a otros en el cobro de impuestos ... [cubierto por la Convención] ... conjuntamente con los intereses, costas [y] adiciones a dichos impuestos”

Los tratados con Canadá y Dinamarca incluyen sanciones civiles; aquéllos con Francia y Países Bajos añaden multas que no son de carácter penal, mientras que Suecia guarda silencio respecto a las sanciones. Todos estos tratados también señalan que el estado requerido usará los procedimientos que utilizaría normalmente para cobrar sus propios impuestos.

En los tratados de Estados Unidos con Canadá y Dinamarca, los Párrafos 1-8 y 10 son exactamente iguales. Adicionalmente, un Memorándum de Acuerdo (MDA) a un protocolo de 2004 con Países Bajos contiene exactamente los mismos términos que los párrafos

3, 4, 5, 6, 7 y parte del 11 de los Tratados de Estados Unidos con Canadá y Dinamarca, así como el párrafo 12 del tratado de Estados Unidos con Dinamarca.

Los tratados con Francia, Países Bajos y Suecia liberan a los Estados Contratantes de cobrarles a sus propios ciudadanos. Los tratados con Dinamarca y Canadá son un tanto más amplios, en cuanto a que, bajo estos tratados, Estados Unidos, Dinamarca y Canadá están liberados de cobrar a contribuyentes que eran unos de sus ciudadanos en el momento en que surgió la obligación tributaria, independientemente de cual pueda ser su ciudadanía actualmente. Un giro interesante es que los tratados permiten cobrar a contribuyentes que son actualmente ciudadanos de esos países, si las liquidaciones surgieron cuando no eran ciudadanos.

El Cuadro 1 compara los diversos párrafos sobre asistencia en cobro de los artículos sobre asistencia mutua en recaudación que Estados Unidos comparte con estas cinco contrapartes de tratados. Los números en las columnas se refieren al párrafo en el tratado, protocolo o MDA. Estos tratados, protocolos y MDA tienen enlaces con United States Income Tax Treaties A to Z que se encuentra en irs.gov en irs.gov/businesses/international/article/0,,id=96739,00.html

El IRS se refiere a su programa de asistencia en cobro como Solicitudes de Asistencia Mutua en Cobro (SAMC). Hay dos Divisiones de Operaciones de Negocios (DON) del IRS que comparten responsabilidad en el manejo de estas solicitudes: oficina de Intercambio de Información (II) de Grandes Empresas e Internacional (GN&I) dentro de la Oficina del Subcomisionado Internacional y grupos de Cobro Internacional de Pequeñas Empresas/ Profesionales Independientes (PNPI) dentro de la División de Recaudación en el Campo. Esta división de responsabilidad requiere coordinación a través de los límites organizacionales y geográficos. En recientes realineaciones que resultaron en la inclusión de los programas de fiscalización internacional en el área de Grandes Empresas e Internacional, se tomó la decisión de dejar el cobro internacional en el área de PNPI.



Figura 4. Organigrama: Servicio de Rentas Internas

El Comisionado del SRI tiene un número de organizaciones que se reportan directamente ante él. Entre éstas se encuentran el Subcomisionado de Servicios y Ejecución. Es en esta parte del SRI donde se llevan a cabo los procesos de SAMC.

Este Subcomisionado también dispone de un número de organizaciones que se reportan directamente ante él. Entre estas se encuentran las Divisiones Operacionales de Negocios que están a cargo de los procesos SAMC: Grandes Empresas e Internacional y Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes.



Figura 5. Organigrama: Servicios y Ejecución

Hay dos tipos de SAMCs – salientes y entrantes. Todos los SAMCs salientes y entrantes pasan a través de la oficina de Intercambio de Información donde el Coordinador Internacional de SAMC la coloca en el Sistema de Gestión de Información (SGI) de Grandes Empresas en Internacional, lo coordina con PNPI y con la contraparte en el tratado tributario.

Los procedimientos varían de acuerdo con el tipo de SAMC.

Solicitudes Salientes¹⁶

Los Agentes de Ingresos, que están tratando de recaudar impuestos adeudados por personas residentes y/o con activos en países que son contrapartes de tratados SAMC, pueden generar solicitudes salientes de SAMC. En el Manual de Rentas Internas, la sección de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes (PNPI) dispone de procedimientos detallados para preparar un SAMC saliente 5.1.12.25.1 Outgoing Mutual Collection Assistance Requests.

Luego de agotar el potencial de cobro local, el primer paso para el Agente de Ingresos que requiere asistencia mutua es completar la Hoja de Datos detallada que aparece en el Cuadro 2 de modo que

¹⁶ IRM 5.1.12.25 Outgoing Mutual Collection Assistance Requests on irs.gov at http://www.irs.gov/irm/part5/irm_05-001-012-cont02.html#d0e5303

la contraparte en el tratado disponga de información adecuada. La información incluye:

- Detalles sobre el contribuyente;
- Detalles sobre la liquidación tributaria; y
- Explicaciones sobre cada una de las obligaciones referidas a la contraparte en el tratado.

El Agente de Ingresos utiliza un correo electrónico seguro para transmitir la hoja de datos y cualesquiera adjuntos al gerente quien a su vez indica su aprobación enviando la solicitud al Coordinador de SAMC de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes (PNI).

El Coordinador de SAMC de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes revisa el caso a fin de asegurarse que cumple con los criterios del SAMC. Si los cumple, el Coordinador abre un caso en el sistema de control de gestión. Si no, el Coordinador devuelve la referencia al que se la envió originalmente con una explicación. El Agente de Ingresos individual trabaja a través del Coordinador de SAMC quien está a cargo de todos los contactos con Grandes Empresas e Internacional y/o contrapartes en el tratado.

El coordinador de SAMC prepara una carta remisoria para la firma del CA o un designado y envía todo el paquete al coordinador de SAMC Internacional en la oficina de Intercambio de Información. El Coordinador de SAMC Internacional:

- Revisa que el SAMC esté completo;
- Ingresa el caso en el sistema de control de gestión;
- Se asegura de que el CA o un designado firme toda la correspondencia que requiera la firma del CA y remite la solicitud a la autoridad tributaria extranjera correspondiente;
- Actúa como enlace con las respectivas oficinas CA de las contrapartes en el tratado tributario;
- Brinda asesoría a los Coordinadores de SAMC de la sección de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes.

Una vez concluida la acción de cobro solicitada, el Coordinador SAMC Internacional revisa las respuestas y envía copias al Coordinador SAMC de Pequeñas Empresas / Profesionales Independientes. La contraparte en el tratado envía el cheque de contribuyente directamente al Coordinador SAMC de Pequeñas Empresas / Profesionales Independientes quien lo procesa y acredita a la cuenta del contribuyente.

Solicitudes entrantes¹⁷

Las solicitudes originales de asistencia en cobro entrantes van donde el Coordinador SAMC Internacional quien las revisa para cerciorarse de que estén completas, resuelve cualesquiera asuntos , ingresa el caso al sistema de control de gestión y envía una copia al Coordinador SAMC Internacional. Para acelerar el procesamiento, las contrapartes en el tratado usualmente envían una copia de cortesía del SAMC al Coordinador de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes. La sección de Pequeñas Empresas / Profesionales Independientes dispone de procedimientos detallados para trabajar un SAMC entrante en IRM 5.1.8.7.7 Incoming Mutual Collection Assistance Requests. Este MRI está disponible en irs.gov en http://www.irs.gov/irm/part5/irm_05-001-008.html. Nota: es necesario desplazarse hacia abajo a 5.1.8.7.7 ya que no hay enlace directo.

El Coordinador SAMC de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes asigna un número de control de contribuyente al contribuyente e ingresa el caso al sistema de control de gestión de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes.

En términos generales, el Agente de Ingresos utiliza los mismos procedimientos para un SAMC entrante al que él o ella utilizaría para cualquier cobro de una deuda tributaria local, tal como enviar una serie de avisos estandarizados o utilizar fuentes localizadoras internas o externas para encontrar fuentes de gravámenes y/o ubicar a contribuyentes.

Los contribuyentes tienen la opción de pagar mediante cheque o giro bancario pagadero al gobierno de la contraparte del tratado en la divisa de la contraparte en el tratado o en dólares estadounidenses. El coordinador SAMC de Pequeñas Empresas/Profesionales Independientes procesa todos los pagos SAMC y el remite directamente a la contraparte en el tratado. El Coordinador SAMC también prepara una carta de cierre de la Autoridad Competente y la envía al Coordinador de SAMC Internacional quien obtiene la firma del CA o un designado y remite la carta de cierre a la contraparte en el tratado.

¹⁷ IRM 5.1.8.7.7 Incoming Mutual Collection Assistance Requests on irs.gov at http://www.irs.gov/irm/part5/irm_05-001-008.html#d0e958 Note: it is necessary to scroll down to get to 5.1.8.7.7.

4. CONCLUSIONES

La capacidad para darle seguimiento al dinero es necesaria para la recaudación de impuestos. La creciente globalización de los mercados monetarios y el acelerado ritmo del cambio tecnológico han contribuido con este desafío y permiten a los contribuyentes formas crecientes para evadir el pago de sus impuestos.

Los países que son contrapartes en tratados con cláusulas de asistencia mutua en cobro se pueden "...pagar a sí mismos primero..." incluyendo párrafos que excluyan el cobro a sus propios ciudadanos o de aquéllos que fueron ciudadanos o residentes al momento en que se incurrió en la obligación tributaria. Los países que reciben solicitudes deben asegurarse de que su nivel de esfuerzo esté justificado por el beneficio resultante para el país solicitante. También deben asegurarse de que haya suficiente reciprocidad para hacer que la participación en estos tipos de acuerdo valga la pena.

El señor Jeffrey Owens de la OCDE se ha referido a una visión de "... un mundo más justo donde todos los contribuyentes paguen el monto correcto de impuesto en el momento adecuado..." Esto contrasta firmemente con la visión que Platón creó hace más de 2000 años de un mundo en que "...el hombre justo pagará más y el injusto menos sobre el mismo monto de renta." La moral de los contribuyentes aumentará y estarán dispuestos a pagar su justa porción de impuestos a medida que vean que emerge un mundo más justo como resultado de una mayor cooperación internacional.

Cuadro 1 Comparación de Párrafos sobre Asistencia Mutua en Cobro en Tratados Bilaterales Estadounidenses con Canadá, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Suecia

Concepto	Canadá 2007 Prot 3 A 15	Dinamarca 2001 A 27	Francia 1996 A 28	Países Bajos 1994 A 31	Países Bajos MDA 2004 Prot	Suecia 2006 A 27
Asistencia mutua en cobro de impuestos	1	1	1	1		1
Reclamo ha sido finalmente determinado	2	2	2	2		2
Recaudado igual a lo normal para el Estado requerido	3	3			3	

TEMA 3.2 (Estados Unidos)

Concepto	Canadá 2007 Prot 3 A 15	Dinamarca 2001 A 27	Francia 1996 A 28	Países Bajos 1994 A 31	Países Bajos MDA 2004 Prot	Suecia 2006 A 27
Documentos respecto a que impuestos fueron finalmente determinados			3	3	2	3
Estado Requerido trata reclamo como liquidación bajo sus propias leyes	4	4			4	
Medidas de conservación si el reclamo no es finalmente determinado			4			
No recaudar de sus propios ciudadanos, etc., salvo por beneficios de tratado a los que no tiene derecho			5	4		4
Sin revisión administrativa del reclamo finalmente determinado del Estado solicitante	5	5			5	
Notificación de pérdida de derecho a recaudar	5	5			5	
Sin obligación de aplicar medidas diferentes a lo normal o contrario a la soberanía, seguridad o política	10	10				5
Envío de montos recaudados; costos ordinarios sufragados por el requerido; costos extraordinarios por el solicitante	6	6			6	
No tendrá prioridad	7	7			8	
No se recauda a ciudadanos/entidades de Estado requerido en período tributario en cuestión	8	8				
Se aplica a todas las categorías de impuestos de Estado Contratante	9					
Sin beneficios para los que no tienen derecho		9				
Sin límite de MAP	10					
CAs acuerdan forma de aplicación del Artículo	11	11			10	

Concepto	Canadá 2007 Prot 3 A 15	Dinamarca 2001 A 27	Francia 1996 A 28	Países Bajos 1994 A 31	Países Bajos MDA 2004 Prot	Suecia 2006 A 27
Asegurar niveles comparables de asistencia	11	11				
Puede modificar o complementar procedimientos					10	
Solicitante procura todas las acciones de cobro disponibles; sin carga mayor que el beneficio para el requerido		12			1	
Diferimiento de pago o pago en abonos si es normal para estado requerido y el solicitante está de acuerdo					7	
Puede recaudar ganancias de capital diferidas					9	

Cuadro 2. Hoja de Datos de SAMC Saliente

Hoja de Datos de SAMC Saliente
Contenido de Hoja de Datos
(1) Contraparte del Tratado:
(2) Fecha:
(3) Número de Identificación del Contribuyente:
(4) Nombre del Contribuyente:
(5) Dirección del Contribuyente:
(6) Números de Teléfono/Fax:
(7) Proporcione cualquiera de los siguientes: Fecha y Lugar de Nacimiento (personas naturales)
(8) ¿El contribuyente ha sido identificado como potencialmente peligroso?
(9) Especifique cualquier renta o activos conocidos que el contribuyente pueda tener en el país que es contraparte en el tratado.
(10) ¿Cuál es la base de la obligación? Sea específico, p.e., impuesto en declaración, SFR, renta no reportada, rubros rechazados, etc.
(11) Aviso de Presentación de Embargo Fiscal Federal: Cuándo _____ Dónde _____
(12) Información de Cuenta Morosa:
(13) ¿Hay alguna otra información que la contraparte en el tratado deba conocer?
(14) Oficina de Origen:
(15) Nombre del Iniciador:

TEMA 3.2 (Estados Unidos)

(16) Número de Teléfono del Iniciador:
--

(17) Firma del Iniciador:

(18) Firma del Gerente de Grupo:

(19) Firma del Coordinador de SAMC:

Esta información está siendo proporcionada conforme al Tratado de Impuesto sobre la Renta vigente entre nuestros dos países. El uso y revelación de esta información se debe regir por las disposiciones incluidas en el Tratado de Impuesto sobre la Renta.
--

LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL: LA ASISTENCIA PARA EL COBRO

Elina Karhusaari

Asesora

Administración Tributaria
(Finlandia)

***Contenido:** Resumen. 1. Introducción. 2. El carácter importante de los acuerdos internacionales de asistencia en recaudación. 3. Alcance de los acuerdos de asistencia internacional en cobranza. 3.1. Asistencia cubierta. 3.2. Impuestos cubiertos. 3.3. Reglas sobre tratamiento. 3.4. Derechos y salvaguardas. 4. Desafíos a superar en la implementación. 5. Principales ventajas y desventajas. 6. Resultados logrados. Recomendaciones.*

RESUMEN

Esta presentación se basa en las experiencias positivas generales finlandesas en lo que respecta la cooperación internacional para el cobro tributario. Se inicia con la introducción de los antecedentes finlandeses seguidos de una presentación de los acuerdos más comunes de cobranza tributaria y su naturaleza.

La segunda parte de la presentación se propone describir algunas ventajas que se pueden lograr con la implementación así como las desventajas a ser superadas, al igual que procura encontrar algunas respuestas a los desafíos que surgen de la implementación.

No obstante, el principal enfoque de esta parte está en encontrar posibles soluciones y lograr algún tipo de recomendaciones para la implementación fluida de acuerdos relacionados con la cobranza tributaria.

Dado que el contenido de los Acuerdos considerados aquí difiere un tanto entre un acuerdo y otro, esta presentación procurará adoptar un punto intermedio para presentar los denominadores comunes, así como las diferencias y desarrollos particulares en la medida en que sean relevantes para la práctica de cobranza internacional.

1. INTRODUCCIÓN

Es un hecho bien conocido que la rápida globalización ha llevado gradualmente a una situación en la que resulta cada vez más fácil para una persona atravesar las fronteras nacionales o mover sus activos alrededor del mundo. Por lo tanto, es evidente que para poder garantizar ingresos fiscales estables y asegurar el debido funcionamiento de los sistemas fiscales existentes igualmente en situaciones de incumplimiento, los Estados soberanos deben comenzar a buscar formas de llevar a cabo acciones fuera de sus propias fronteras nacionales. La forma más natural y legalmente segura de llevar a cabo dichas mejoras está en depender de la cooperación internacional oficial entre Estados Soberanos. En la práctica, ello constituiría acuerdos internacionales sobre asistencia en el campo de la recaudación tributaria.

Tomando en cuenta los recientes avances en el mundo, naturalmente uno podría imaginarse que para mantenerse al mismo ritmo del mundo, el lanzamiento inmediato de una amplia gama de asistencia mutua en recaudación tributaria ya se habría llevado a cabo. Especialmente, en vista de que ya existen tales bases internacionales para comenzar el trabajo, tales como el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Tributarios entre el Consejo de Europa y la OCDE, así como el Artículo 27 del Convenio Modelo de la OCDE sobre los cuales se pueden estructurar directamente los acuerdos. Existe igualmente una gran cantidad de prácticas estimulantes derivadas, por ejemplo, de la aplicación de la Directiva del Consejo Europeo sobre Cobranza y la Convención Nórdica sobre Recaudación Tributaria, ambas de las cuales se remontan a los años 70, así como la práctica recogida de diversos tratados bilaterales. Sin embargo, desafortunadamente, en la cooperación internacional la ecuación rara vez se puede resolver de manera así de sencilla y ello ha probado ser igualmente cierto en el campo de la cobranza tributaria.

Uno siempre puede tratar de remontarse a las razones, tanto generales como políticas, en el escenario internacional que puedan causar tales dificultades para actuar. Aunque podría ser un tema a incluir en las discusiones sobre política internacional o diferencias en las sociedades, estas razones, sin embargo, no son consideradas aquí. Dado que la situación económica actual en el mundo es grave, sencillamente debemos tomar todas las acciones para mejorar la situación financiera de los Estados y demás contribuyentes cumplidores. Por lo tanto, no debe quedar piedra sin mover para encontrar formas de aumentar los ingresos del Estado y promover la idea legislativa original de distribuir la carga tributaria de manera

igualitaria. Una de esas piedras que queda todavía por mover podría ser la cooperación internacional en la cobranza tributaria.

Las prácticas finlandesas en la asistencia mutua para la cobranza de deudas tributarias en forma de intercambio de información, asistencia en entrega o notificación de documentos, o tomar medidas de conservación o medidas de cobranza a favor de otra parte en un acuerdo, tradicionalmente han sido positivas. En lo que respecta al hecho de que Finlandia es una nación relativamente joven, hemos practicado la asistencia mutua en recaudación tributaria durante bastante tiempo. Tal vez debido a nuestro tamaño y antecedentes históricos no hemos experimentado el cruce de las fronteras legales nacionales como lo habrán hecho otros y, por lo tanto, la idea de la cooperación internacional, por ejemplo, en el campo de tributación ha sido un tanto natural.

Actualmente estamos involucrados en la asistencia mutua de cobranza tributaria activa con 29 Estados y principalmente con respecto a dos bases multilaterales. Esas bases son la Convención Nórdica sobre Asistencia Mutua en Recaudación Tributaria que se remonta originalmente a 1972 (Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia) y la Directiva del Consejo Europeo 2008/55/EC sobre Asistencia Mutua para la Cobranza de Reclamos relacionados con Ciertos Gravámenes, Derechos e Impuestos que originalmente se remonta a 1976, pero al cual se unió Finlandia en 1995. Sin embargo, nuestra cooperación mutua en cobranza se remonta aún más atrás, por cuanto hemos tenido acuerdos bilaterales plenamente vigentes sobre asistencia mutua en cobranza, por ejemplo con Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Francia y Alemania, algunos de los cuales se remontan hasta los años 30 y 40.

El más reciente acuerdo bilateral sobre asistencia en cobranza tributaria sobre las bases del Modelo de la OCDE se celebró con Australia y entró en vigencia en 2008.

En Finlandia, al igual que muchos otros Estados, el principio que prevalece para celebrar Tratados Tributarios o cualquier forma de acuerdo sobre asistencia en recaudación tributaria es que los sistemas tributarios de los Estados que son partes en el tratado tienen que responder uno a otro en cierta medida. La cruda realidad, sine embargo, es que Finlandia actualmente tiene Tratados Tributarios con más de 60 Estados, pero a pesar del hecho de que se ha establecido la adecuada similitud en tributación, menos de la mitad de nuestras Contrapartes en los Tratados Tributarios han podido llegar a un

acuerdo sobre cooperación en el campo de la cobranza tributaria. Consideramos que esta es una tendencia actual a nivel internacional.

Como miembro de la OCDE, Finlandia también ha estado comprometida con el trabajo realizado en relación con el Convenio Tributario Modelo de la OCDE y ha acogido la decisión tomada en el 2003 de incluir el Artículo 27 sobre Asistencia en Recaudación Tributaria en el Convenio Modelo. Finlandia igualmente se cuenta entre 8 naciones que han ratificado no solamente la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Tributarios original, entre la OCDE y el Consejo de Europa, sino también el Protocolo de enmienda de 2010 que entró en vigencia en Junio de 2011. En la situación actual de ratificación, el número de nuevos Estados Socios potenciales en cobranza tributaria ha aumentado solamente en uno, siendo el mismo Georgia.

En este último año, Finlandia también ha tenido la oportunidad de participar en los preparativos de la nueva Directiva del Consejo de la Unión Europea sobre cobranza tributaria (2010/24/EU) la cual reemplazará, a partir del 1o de enero de 2012, la antigua Directiva 2008/55/EC. El objetivo de la nueva directiva es dar un gran salto hacia adelante en la cobranza tributaria europea. Ello no solamente ampliará el alcance de la cobranza de todo tipo de impuestos y deudas basadas en impuestos, sino que también introducirá un instrumento europeo unificado que permita la ejecución (IUPE) conjuntamente con una aplicación computarizada que proporcionará tanto formularios de solicitudes como IUPE automáticamente en todos los 24 idiomas oficiales. Se han hecho igualmente esfuerzos por unificar y simplificar la comunicación entre los Estados Socios. Se espera que el estilo menos ambiguo contribuya a interpretar los instrumentos de ejecución que varían a nivel de cada país, y así salvaguardar mejor los derechos de los Estados al igual que de las personas a la vez que acelerar significativamente el proceso.

La preparación de estas mejoras a nivel de la UE marcó también el inicio de una nueva era en el panorama internacional de cobranza tributaria, en el sentido de que, por primera vez, se procuró un consenso mayor respecto a las mejoras, involucrando también al representante de la OCDE en los preparativos de los formularios de solicitudes. Ello significa que los nuevos formularios de solicitud podrían ser usados igualmente en cualquier caso de asistencia de cobranza tributaria bilateral o multilateral, siempre que la base del acuerdo siga los lineamientos del Convenio Modelo de la OCDE. Ello podría verse como un paso que indique que de acuerdo con los Estados Miembros de la UE, una cobranza tributaria exitosa ya no debe considerarse como un asunto dependientes de límites

organizacionales, geográficos o nacionales, sino más bien como un asunto de interés común para todas las Administraciones Tributarias del mundo.

2. EL CARÁCTER IMPORTANTE DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE ASISTENCIA EN RECAUDACIÓN¹

Como regla básica del derecho internacional, cada estado soberano tiene un territorio, población gobierno y sistema legal definidos. Ello significa que dentro del territorio de un estado soberano sólo aplican las reglas legales de ese estado. No obstante, todavía queda una señal importante del estado soberano que es de especial importancia aquí. Un estado soberano tiene poderes incuestionables para establecer relaciones con otro estado soberano y así celebrar acuerdos internacionales. Una vez el estado soberano celebra un acuerdo internacional, consecuentemente no solo aplican las leyes nacionales sino que también las reglas legales establecidas por el acuerdo. En una situación de contradicción prevalecen las reglas del derecho internacional.

Existen mayormente dos formas de celebrar un acuerdo internacional. Una es crear un conjunto de reglas internacionales totalmente independiente y así crear un sistema legal por sí solo. La otra forma más realista de celebrar un acuerdo internacional en el área de cobranza consiste sencillamente en llegar a un acuerdo sobre algunas reglas básicas internacionales sobre el procedimiento de asistencia administrativa entre los Estados Socios y de otro modo depender de las leyes nacionales de los Estados. En vista de que cada estado soberano solamente puede aplicar su propia legislación nacional y aquellos acuerdos internacionales a los que se haya comprometido, resulta muy importante en la práctica hacer una clara distinción sobre cuales temas se resuelven de acuerdo con cuales leyes.

Los Acuerdos Mutuos de Cobranza Administrativa, según se mencionó, típicamente pertenecen a esta última categoría y son de naturaleza meramente complementaria. Los mismos no crean un sistema de cobranza independiente como tal, sino más bien sencillamente establecen un puente seguro para los reclamos nacionales producidos por el sistema legal de un Estado Socio a ser cobrado en otro Estado Socio de acuerdo con las reglas del procedimiento de cobranza vigentes allí. El significado de un acuerdo internacional sencillamente

¹ La presentación se basa en el análisis de la Convención OCDE/Consejo Europeo, el Artículo 27 del Convenio Modelo de Tributación de la OCDE, la Directiva del Consejo 2008/55/CE y nueva Directiva del Consejo 2010/24/UE y Convención Nórdica, pero se aplica igualmente a otros acuerdos de cobranza tributaria.

es acordar un procedimiento de asistencia mutua y a tal fin, crear reglas legales sobre cómo organizar la cooperación y en qué medida, de modo que al combinar dos conjuntos diferentes de reglas legales nacionales se logre la mayor eficiencia posible a la vez que no se olvide salvaguardar los derechos de un contribuyente en una situación de cobranza tributaria transfronteriza.

En la práctica esto significa que en un caso de cobranza transfronteriza entrarán en juego tres conjuntos de reglas. La ley del Estado Solicitante se aplica a asuntos importantes, es decir, preguntas sobre el reclamo por ejemplo, existencia, naturaleza, validez, monto o el instrumento que permite la ejecución y por lo tanto, deben ser presentados ante la autoridad competente del Estado Solicitante. Por otro lado, todos los asuntos de procedimiento; es decir, acciones que se refieren a medidas tomadas en el proceso de cobranza para satisfacer la solicitud tendrán que ser examinados de acuerdo con las leyes del Estado Requerido y las posibles disputas tendrán que ser presentadas ante su Autoridad Competente.

Para muchos, parecería innecesario plantear esta aparentemente obvia división que se deriva directamente de los principios del derecho internacional y que ha sido explícitamente mencionada en, por ejemplo, el Comentario del Convenio Modelo de Tributación de la OCDE (2005) y el Informe Aclaratorio sobre el Convenio Consejo de Europa/OCDE. En la práctica, sin embargo, éste continúa siendo uno de los temas en cooperación en cobranza que causa confusión aun en los tribunales nacionales. Todavía existe la tendencia, aunque no intencional, de los Estados de ocasionalmente extender la aplicación de sus propias reglas legales nacionales más allá de sus poderes, contra las reglas de acuerdos y principios del derecho internacional. Ha habido más de un caso, en la práctica, donde la administración tributaria del Estado Socio requerido ha permitido al tribunal nacional examinar el reclamo tributario del Estado Socio solicitante y hasta dar una decisión al respecto. Este ya no debería ser el caso en 2011, ya que dicha práctica se considera una clara violación del acuerdo internacional e innecesariamente empaña la práctica de aplicación de asistencia administrativa en cobranza tributaria y causa engorrosos conflictos de poderes que usualmente pueden disminuir la cooperación y en ocasiones hasta suspenderla del todo por tiempo indefinido.

El 3er grupo de reglas legales aplicadas en un caso de cobranza transfronteriza lo constituyen las reglas internacionales del Acuerdo sobre Asistencia Mutua en Cobranza en cuestión. Su propósito es reglamentar el proceso de asistencia administrativa entre los Estados Partes y definir el alcance del mismo, de modo que las salvaguardas

y derechos de los Estados Partes, así como de individuos se tomen debidamente en consideración sin olvidar la eficiencia del proceso. Dado que estos acuerdos con frecuencia se originan del consenso y opinión de varios Estados, usualmente es necesario llegar a un acuerdo técnico más específico antes de que se pueda dar inicio a la cooperación en cobranza entre los Estados Partes. También es importante tener presente que en situaciones de derecho internacional, el debido funcionamiento además de la interpretación de reglas explícitas del Acuerdo requiere también interpretación implícita derivada de los objetivos del Acuerdo. Esta interpretación se hará de acuerdo con las reglas y principios del derecho internacional.

Las reglas explícitas más comunes en la organización de la asistencia internacional en cobranza son aquéllas que en los acuerdos reglamentan,

- El alcance de la asistencia,
- El alcance de los impuestos cubiertos,
- Reglas de tratamiento,
- Derechos y salvaguardas
- Confidencialidad

Estas reglas constituyen la verdadera esencia de la asistencia internacional en cobranza y serán tratadas en mayor detalle en el siguiente capítulo.

3. ALCANCE DE LOS ACUERDOS DE ASISTENCIA INTERNACIONAL EN COBRANZA

3.1. Asistencia cubierta

La interpretación de asistencia cubierta puede variar dependiendo del acuerdo de recaudación tributaria. Como mínimo, asistencia pueden significar que los Estados Partes meramente acuerdan intercambiar información a fin de poder promover más eficientemente la cobranza nacional.

Naturalmente que hay otros Acuerdos de Recaudación Tributaria que no regulan solamente la cooperación en cobranza, sino que incluyen, por ejemplo, fiscalizaciones y auditorías tributarias internacionales en el ámbito de las medidas. Más comúnmente, sin embargo, se ha entendido que la asistencia en cobranza tributaria abarca el intercambio de información, entrega de documentos, asistencia para tomar medidas de conservación en nombre del otro Estado Parte, así como asistencia real en cobranza. Hasta el momento, en la práctica

de cobranza internacional el intercambio de información, entrega de documentos y medidas de conservación han desempeñado más o menos solamente un papel secundario.

Como todos sabemos, actualmente se le atribuye al intercambio e información un papel muy importante en el campo de la tributación internacional. Existen muchas formas de cooperación desarrolladas específicamente para promover el intercambio de información. Sin subestimar la importancia del intercambio de información en general, podría resultar una sorpresa para algunos cuan pequeño es el papel que desempeña en la práctica de cobranza tributaria. Probablemente debido a que la fase de cobranza requiere acciones rápidas, la información se intercambia solamente cuando y en la medida que sea absolutamente necesario. Esto es claramente evidente al menos cuando se examina la práctica de cobranza transfronteriza, tanto al nivel escandinavo como europeo.

Habiendo dicho esto, la nueva Directiva de Cobranza Tributaria de la Unión Europea 2010/24/UE es un buen ejemplo de influencias internacionales más generales que afectan la legislación internacional sobre cobranza tributaria. A pesar del razonablemente pequeño papel desempeñado por el intercambio de información en la práctica de cobranza, la importancia general de este aspecto fue también enfatizada en la nueva legislación, cortando explícitamente el cordón umbilical entre el caso de cobranza válida existente y el intercambio de información, e introduciendo el artículo sobre intercambio automático de información, aunque sobre bases voluntarias, e la cooperación para la cobranza. Los términos e ideas detrás de todo esto se derivan directamente de aquellos acuerdos relacionados con la tributación y cobranza tributaria formulados de modo más general. Aunque nadie puede negar la importancia de esta idea avanzada de introducir el intercambio de información en gran escala en todos los campos relacionados con impuestos como tal, sin embargo, ello no necesariamente resulta solamente en efectos positivos.

A menos que el intercambio y recopilación de información sea organizado de manera realista igualmente desde el punto de vista práctico, el mismo puede ocasionar una carga de trabajo extensa y un flujo de información incontrolable que a fin de cuentas no beneficia a nadie. Al intercambiar información, uno siempre debe tener presente el propósito principal por el cual se realiza el trabajo y se intercambia la información. Una muy amplia gama de desorganizado intercambio de información en muchas fases de cooperación relacionada con la tributación internacional y poca conexión con el propósito preciso de su uso puede causar confusión así como contradicciones con las

reglas de confidencialidad, protección de los derechos individuales y salvaguardas estatales.

Los mismos aspectos que preocupan a muchos Estados que todavía consideran sus posibilidades de unirse a la operación de cobranza tributaria internacional.

En lo que respecta a la práctica de cobranza internacional, pareciera que aun después de que la nueva Directiva de Cobranza 2010/24/UE entre en vigencia el 1o de enero de 2012, en la práctica habrá muy poco cambio. Como resultado de las discusiones sobre el tema los funcionarios de cobranza parecen estar muy enfocados en sus prioridades.

Las reglas sobre entrega de documentos constituyen también una parte muy importante del proceso adecuado de cobranza. El principio más importante en la mayoría de los acuerdos de cobranza, sin embargo, es que prevalezca la notificación nacional de documentos y que la notificación de los acuerdos sea usada solamente como medio secundario. Sin embargo, como parte de esta tendencia general de expandir el campo de la cooperación internacional, las reglas sobre entrega de documentos en acuerdos estrictamente relacionados con cobranza tributaria han sido un tanto mitigadas en lo que respecta a los tipos de documentos que pueden ser entregados y su vinculación directa con la cobranza. En cierta medida, esta práctica, sin embargo, tiene también ventajas potenciales, desde el punto de vista de mejor protección de los derechos individuales, siempre y cuando se tenga presente la naturaleza secundaria de estas medidas.

Al igual que en el intercambio de información, también se manifiesta la intensidad de la cobranza práctica en tanto que hasta el momento las medidas cautelares no han sido frecuentemente usadas en la cobranza internacional. Esto simplemente tiene que ver con su falta de confiabilidad. Las razones de las mismas, así como la fase en que se pueden aplicar varían considerablemente en cada Estado Parte. Aunque sin duda alguna son medidas beneficiosas como tal, el uso en las circunstancias actuales no cumpliría con los requisitos de acción rápida y segura requeridos en la cobranza. El hecho es que en realidad, el intento fallido de tomar medidas cautelares con frecuencia resulta ser fatal para toda la cobranza.

El problema con las medidas cautelares ha sido reconocido a nivel internacional y se han llevado a cabo intentos por solucionarlo, pero hasta el momento en la practica no se han introducido soluciones

definitivas. Resulta difícil predecir si la nueva Directiva de Cobranza 2010/24/UE ejercerá influencia alguna respecto a su uso.

En la fase preparatoria se hicieron intentos por facilitar el procedimiento. Sin embargo, los planes para crear un instrumento unificado europeo de medidas cautelares fracasaron, así como los intentos por tratar de encontrar criterios objetivos para que el Estado Parte requirente lograra que se ejecutaran las medidas cautelares en el Estado Parte requerido, solamente si hubiese una necesidad nacional y una decisión para respaldarla. El fracaso en este valeroso intento probablemente significó que las cosas fueron llevadas demasiado lejos demasiado rápido. En los preparativos, la propuesta resultó imposible de ejecutar, ya que la amplia gama de competencias que tomaban parte en las decisiones sobre las medidas cautelares así como en aceptarlas, significó que el asunto no solamente estaba relacionado con la tributación, sino que habría involucrado asuntos en mayor escala. Los Estados Miembros simplemente no estaban listos o debidamente autorizados para renunciar al derecho para que el Estado Parte requerido verificara la posibilidad de tomar medidas cautelares en esa situación particular en contra de su propia ley nacional. En vista de que existe un arcoíris de leyes aun en Europa sobre medidas cautelares y la decisión sobre cuando tomar medidas cautelares depende de la estructura de cada sistema de tributación y ejecución en su totalidad, la verificación contra los criterios del Estado Requerido con frecuencia elimina las posibilidades realistas de adoptarlas. Este enfoque categórico de las medidas cautelares en el derecho internacional puede ser visto como que constituye un obstáculo un tanto innecesario, ya que los criterios y razones objetivos para proveer medidas cautelares en la mayoría de los sistemas legales comunes probablemente están más unificados que muchos otros criterios legales. El único problema es que debido a las diferencias en la tributación nacional y leyes de aplicación, aunque se cumplen los criterios objetivos, los criterios subjetivos secundarios se contradicen. Si se podrá hacer algo al respecto, el tiempo lo dirá. Los intentos explícitos por mejorar el uso de las medidas cautelares hasta ahora han fracasado, pero los preparativos podrían tener algunas influencias implícitas en el futuro. No obstante, prevalece el hecho de que la presión para un uso eficiente y adecuado de las medidas cautelares está aumentando en el campo de cobranza.

La idea básica de proveer asistencia en cobranza, siendo el principal enfoque de cooperación en la práctica es bastante clara, en la medida en que se habla de pasos básicos para ejecutar el reclamo tributario en otro Estado Parte. Dentro del marco del Acuerdo y sus reglas sobre tratamiento, el Estado Parte llevará el reclamo tributario del extranjero

a través de su proceso de cobranza y ejecución nacional. Sin embargo, hay varias interrogantes particulares sin responder en este campo. Por ejemplo, si el proceso de reacomodación de la deuda o quiebra forma parte de un proceso de cobranza y cómo se debe relacionar con las otras reglas internacionales sobre procesos de quiebra, etc. Con mayor frecuencia las interrogantes particulares se relacionan con el hecho de que la definición de proceso de cobranza todavía está en manos de la ley nacional. Desafortunadamente, en esta presentación no hay posibilidad de avanzar en mayor detalle sobre estas interrogantes en particular, las cuales en esta etapa, continúan siendo hipotéticas más que prácticas en muchos países. No obstante, son preguntas interesantes e importantes para reflexionar y examinar generalmente en los diferentes foros de cobranza internacional. En resumen, se puede decir que aunque la cobranza como proceso de aplicación enfrenta extrema incertidumbre, de tiempo en tiempo todavía puede funcionar y resolver algunos de los problemas que se suscitan a nivel práctico.

Queda todavía un aspecto general a ser tenido en cuenta al definir la asistencia global cubierta en cada acuerdo de cobranza tributaria. Ello es, a saber, que el contenido exacto pocas veces es determinado solamente mencionando las medidas en un acuerdo. Debido a la naturaleza de los acuerdos internacionales, la redacción es casi siempre, de manera bastante general, formulada con el fin de procurar la aceptación y consenso de diversas naciones. La misma deriva influencias del alcance general del Acuerdo, ya sea que esté estrictamente relacionado con la cobranza o más generalmente, con asuntos tributarios, así como del hecho de que, con frecuencia, la interpretación de reglas específicas tiende a ampliarse a medida que se amplía el campo de cooperación entre los Estados Partes. Los cambios generales sociales y políticos también pueden afectar la interpretación. Esto significa que la redacción puede estar abierta a muchas interpretaciones. Por su parte, la OCDE y el Consejo de Europa han intentado resolver el problema de interpretación y control de los avances preparando notas explicativas a fin de permitir una apertura y dar una definición más detallada al Artículo 27 del Convenio Modelo de la OCDE y las reglas de cobranza en el Convenio OCDE/ Consejo de Europa. En la práctica, luego de la ratificación del acuerdo básico, los Estados Partes usualmente entran en contacto unos con otros para elaborar un acuerdo técnico más detallado antes de iniciar la cooperación. Si el acuerdo técnico o notas explicativas son preparados cuidadosamente, entonces la aplicación es naturalmente más fácil de iniciar y mantener bajo control. A pesar de las notas o reglas técnicas, las interpretaciones en el ambiente internacional, sin embargo, tiende a cambiar un tanto con el tiempo. Este tipo de

desarrollo es natural y en modo alguno es una forma indebida de avanzar poco a poco también en el campo de asistencia en cobranza tributaria.

Sin embargo, los cambios no siempre se producen sin influencias negativas, por ejemplo, en reciprocidad o protección de derechos individuales originalmente propuestos. Por lo tanto, es importante vigilar los avances y analizar el contenido de los acuerdos técnicos así como de las notas explicativas, de tiempo en tiempo, aun si el texto del acuerdo principal permanece invariable.

3.2. Impuestos cubiertos

El alcance de los impuestos incluidos en los acuerdos internacionales de asistencia en recobro tributario varía un tanto. Por ejemplo, las reglas de asistencia en cobranza tributaria incluidas en el Tratado Tributario formulado sobre las bases del artículo sobre asistencia en cobranza del Convenio Modelo de la OCDE cubren normalmente la cobranza de los impuestos a la renta y capital. Naturalmente, debido a que este Convenio permite una amplia gama de flexibilidad sobre bases mutuas, en realidad el alcance de impuestos puede ser casi cualquier cosa. Comúnmente se incluyen algunos impuestos directos tales como el impuesto a las herencias y donaciones. En lo que respecta a los impuestos indirectos, el impuesto al valor agregado e impuestos a las ventas similares con bastante frecuencia son también recuperables a través de los acuerdos. Hasta el momento, el factor general clave para Finlandia, así como para muchos otros estados para incluir o añadir cualquiera de los impuestos en cualquier forma de asistencia con otro Estado ha sido la similitud reconocible en los principios de la tributación o recaudación.

El alcance de los impuestos incluidos en la cooperación en cobranza se ha ampliado gradualmente y, por ejemplo, el Convenio OCDE y Consejo de Europa sobre Asistencia Administrativa Mutua ya cubre casi todos los tipos de impuestos directos o indirectos e independientemente de si son estatales o locales². Esto también ha marcado un cambio de actitud, por cuanto ahora la flexibilidad funciona para disminuir el alcance mediante acuerdo mutuo. A pesar de estos cambios graduales en actitudes, hasta muy recientemente había permanecido el hecho de que los impuestos cubiertos siempre han sido explícitamente definidos de manera inclusiva. Se han preparado

² *El Convenio le permite a cada Estado Parte restringir el alcance de los impuestos cubiertos y, por lo tanto, el alcance ofrecido es sólo potencial y puede variar considerablemente dependiendo del Estado.*

listas más específicas estado por estado señalando los nombres nacionales exactos del impuesto incluido.

Esto es igualmente cierto en lo que respecta a la Convención Nórdica, Directiva de Cobranza 2008/55/CE actual, Convenio OCDE/ Consejo de Europa sobre Asistencia Administrativa Mutua, al igual que la mayoría de los tratados bilaterales basados en el Convenio Modelo de la OCDE. Se ha visto que esta manera inclusiva de definir el alcance tradicionalmente ha aumentado la certeza de aplicación, por cuanto también le permite al Estado Parte que provee la asistencia, la posibilidad de verificar que la deuda tributaria a ser cobrada de hecho encaja bajo este alcance.

La nueva Directiva de Cobranza de la Unión Europea 2010/24/UE es la primera en introducir un fresco, enfoque exclusivo al definir el alcance de los reclamos tributarios recuperables. Desde el inicio del año siguiente el alcance de los reclamos tributarios recuperables se determina que simplemente incluya todos los impuestos y derechos aplicados por el estado o su subdivisión territorial o administrativa.

En lugar de una lista inclusiva, hay solamente una corta lista exclusiva del tipo de pagos que la Directiva no cubrirá.

Aunque en las primeras etapas de preparación el cambio de enfoque parecía un tanto difícil de adaptarse mentalmente y que se saliera de control se hizo aparente de manera bastante rápida que de hecho hay ventajas en este desarrollo. En la práctica, este cambio facilita y acelera el proceso considerablemente en ambos extremos ya que uno puede desistir del proceso de control; es decir, verificar y bloquear los reclamos tributarios nacionales que no aparecen listados. Esto también abolirá definitivamente los problemas que han surgido de las diferencias en la definición de la naturaleza de ciertos impuestos, en la práctica corriente. Podría ser que se requiera adaptar posteriormente algún tipo de comentarios explicativos para definir el alcance de manera más precisa. Sin embargo, esto debería hacerse a través de la lista de exclusiones, y no listando todos los impuestos incluidos.

Está por verse si el enfoque exclusivo pueda ser aplicado en la asistencia internacional para la cobranza tributaria de manera general. Al menos es algo sobre lo que vale la pena pensar en el futuro.

3.3. Reglas sobre tratamiento

Según se dijo anteriormente, el proceso de asistencia internacional en cobranza consta de tres partes. Las reglas nacionales del estado

requirente se aplican al establecimiento y validez de un reclamo o instrumento que permita la ejecución, mientras las reglas nacionales del Estado requerido se aplican para el proceso de cobranza. Las reglas sobre interacción entre los Estados Partes forman el tercer grupo de reglas y se derivan directamente del Acuerdo de Cobranza en cuestión.

Las reglas más comunes sobre las que se estructura la Cooperación en Cobranza se relacionan con el reconocimiento de los reclamos tributarios de los Estados Partes, el tratamiento de los reclamos del extranjero y su relación con las prioridades nacionales, límites generalmente aceptados de la obligación de proveer asistencia y división de costos.

El principio de reconocimiento de los reclamos tributarios de cada uno confirma el hecho de que el Estado Parte requerido no tiene voz alguna en el contenido del reclamo ni en el instrumento que permita la ejecución que sea legalmente aplicable en el estado requirente. Esto podría ser más obvio para países como Finlandia donde prevalece el principio de reconocimiento directo.

Sin embargo, el mismo principio se aplica también a esos Estados Partes donde, según la ley nacional, deben formalmente tomar medidas explícitas para reconocer o reemplazar el instrumento original del Estado requirente a fin de hacer que el instrumento y por ende el reclamo sea ejecutable a nivel nacional. El proceso de reconocimiento y reemplazo puede que no tenga efecto sobre el contenido sino solamente en la forma del instrumento original.

Otro principio internacional común adoptado en la cooperación en cobranza es el principio de igualdad de trato a los reclamos tributarios. Esto significa que el Estado Parte debe cobrar los reclamos como si fueran propios. La excepción a esta regla es el principio generalmente aceptado de que los Estados Partes no tienen que permitir posibles privilegios nacionales existentes a los reclamos tributarios de otro Estado. Esto no significa, sin embargo, que se permitiría la discriminación explícita o implícita de los reclamos extranjeros, al menos a nivel europeo. El proceso de cobranza debe seguir las mismas reglas nacionales ya sea que el reclamo tributario sea nacional o extranjero.

La renuncia a todos los reclamos de reembolso por costos de cobranza normal también es la regla uniforme en los Acuerdos Internacionales de Asistencia en Cobranza. Esto ha sido aceptado sobre la base de la idea original de reciprocidad. Aunque en los acuerdos actuales,

especialmente los multilaterales, la reciprocidad de facto no siempre se realiza plenamente, todavía continúa siendo uno de los principios fundamentales incluidos en los acuerdos. En la medida en que el alcance de la cooperación internacional se ha ampliado, igualmente, la forma de analizar y llevar a cabo la reciprocidad se ha expandido.

Finalmente, los acuerdos internacionales de cobranza siempre incluyen además reglas explícitas sobre límite del cumplimiento de las obligaciones. Estos límites se pueden dividir en dos grupos. El primer grupo que provee, de hecho, salvaguardas para el estado se relaciona con las llamadas razones generales y el contenido es bastante similar, independientemente del acuerdo. Estas razones están vinculadas a situaciones en que la cooperación podría afectar la política pública, seguridad estatal, revelación de secreto profesional o crear serias dificultades económicas o sociales. Otros límites hechos a la medida toman más en cuenta los objetivos subyacentes de cada acuerdo en relación con factores tales como efectividad de costo, disponibilidad de recursos humanos y eficiencia en promover los objetivos. En la práctica, este tipo de reglamentos sobre límites son, por ejemplo, reglas que restringen la aplicación en base al monto límite o edad del reclamo.

3.4. Derechos y salvaguardas

Los acuerdos de tributación y cobranza internacional con frecuencia establecen un balance entre la salvaguarda efectiva de los intereses financieros y la protección de los derechos individuales.

Hasta el momento parece ser bastante claro que los Estados han estado más dispuestos a promover los derechos de los individuos conjuntamente con salvaguardar el ingreso estatal en la celebración de acuerdos de doble tributación. En cambio, la voluntad de los Estados de poner en práctica la cooperación internacional para la cobranza tributaria ha sido más controversial, tal vez porque los acuerdos internacionales para la cobranza tributaria no conllevan ninguna ventaja directa para las personas involucradas, sino que usualmente se celebran exclusivamente en interés de los ingresos estatales. Tradicionalmente muchos Estados han considerado más dudosos, por lo tanto, estos últimos tratados y claramente han optado por proteger los derechos individuales. Un reflejo de esto lo es también la protección de los ciudadanos contra reclamos tributarios de otros estados que desafortunadamente hasta ahora ha impedido a algunos Estados a ser parte de la cooperación para la cobranza. Un principio que aunque en efecto es muy admirable, aplicado de manera general

sencillamente pondría fin a la cobranza tributaria internacional en su totalidad.

Los derechos y salvaguardas de los individuos y estados han sido correctamente considerados como un asunto importante igualmente en los actuales acuerdos internacionales de asistencia para la cobranza tributaria. Cabe recordar, sin embargo, que eventualmente la imparcialidad del proceso también tiene que ver con el hecho de cómo los dos procesos nacionales han sido integrados entre sí en las preparaciones y acuerdos técnicos. Al respecto, todos debemos también vernos en el espejo y preguntarnos cómo es que hasta el momento hayamos podido proteger estos importantes valores sin perder la eficiencia esencial. Aun cuando los Convenios y Modelos proporcionan los medios adecuados para actuar, una buena y equitativa cooperación internacional en cobranza entre los Estados Partes al final siempre son los resultados de buenas destrezas en las negociaciones, redacción cuidadosa de los acuerdos y la implementación y aplicación profesional.

Las garantías que, por ejemplo, el Convenio Modelo de la OCDE, Convenio OCDE/Consejo Europeo, Directiva del Consejo 2008/55/CE (2010/24/UE) y Convención Nórdica proporcionan como opciones de salvaguardas difieren en contenido debido mayormente al hecho de que los medios de salvaguarda tienden a ser más amplios cuando el grupo de participantes es más grande y abierto. Hay igualmente ideologías un tanto diferentes adoptadas por la Directiva del Consejo y la Convención Nórdica comparadas, por ejemplo, con la Convención Consejo de Europa/OCDE en lo que respecta al uso de medidas en cobranza. Mientras que los primeros acuerdos mencionados se derivan de la idea de que luego de ciertos intentos fallidos de cobranza nacional, el reclamo se enviará a otro estado, que a su vez está obligado a usar todas las medidas de cobranza efectiva en su sistema legal para cobrar el reclamo, el enfoque ofrecido en el último Convenio es totalmente diferente. Este Convenio establece sus principios en base a evitar algún tipo de posible explotación; es decir, que el Estado requirente procuraría asistencia del estado requerido debido a los mayores poderes de cobranza de este último Estado. Este principio ofrecido en el que los Estados Partes estarían obligados a usar solamente las medidas de cobranza comunes a ambas partes; sin embargo, plantea muchas interrogantes. Cabe decir que en esta etapa la idea de “compra de foros” en la cobranza tributaria parece muy desconocida desde el punto de vista de la cooperación práctica finlandesa para la cobranza internacional.

Sin embargo, los beneficios del Convenio Modelo de la OCDE y el Convenio OCDE/Consejo Europeo son su naturaleza flexible y el hecho de que dejan más espacio para que los Estados Partes negocien la extensión exacta de la cooperación en el campo. Por lo tanto, es en cierta medida comprensible que el alcance de los enfoques de protección de las personas y los intereses del estado sean más amplios.

Un aspecto de la protección de los derechos individuales y salvaguarda de los intereses del estado también lo constituye la requerida confidencialidad en el manejo de asuntos de cobranza internacional. En el intercambio de información, entrega de documentos y cobranza, con frecuencia terminan tratando con información sensible que si está en las manos equivocadas o es usada extensamente, podría llevar a la violación de derechos individuales o poner en peligro las salvaguardas proporcionadas por los Estados. La forma de proteger la información en los acuerdos internacionales consiste en reglamentar, por lo menos tres puntos.

Es decir, adoptar una posición precisa en los siguientes aspectos;

1. Para que fines se puede usar la información,
2. A quien se puede distribuir, y
3. Si se almacena o destruye la información recibido luego de ser usada, y en caso de almacenarla, cómo debe hacerse y quien debe tener acceso a la misma.

El último punto ha adquirido importancia creciente dado que ha aumentado el almacenaje de información en computadoras en los sistemas de información internos. El almacenaje y acceso a dicha información debe ser actualmente más claramente reglamentado en los acuerdos, por cuanto actualmente el tema con frecuencia es tratado de la manera antigua, asumiendo que la información recibida está en papel y que el receptor tiene el control explícito sobre a quien pasarle la información. Dado que esta concepción se contradice claramente con la actual forma computarizada nacional de las Administraciones Tributarias de desempeñarse normalmente, existe el peligro de que la información originalmente usada y distribuida según el Acuerdo comience a tener vida propia, a menos que se adapten algunas reglas más claras para el mundo computarizado.

Naturalmente, la situación cambia si los Estados Partes están dispuestos a dejar a la Administración Tributaria de los Estados Partes

a que utilicen la información como si fuera propia en todos los contextos, como algunas veces ha sido sugerido. Desde el punto de vista práctico, esta última opción todavía parece ser un poco improbable y al menos requeriría muy buen conocimiento del uso de información y posibles contactos de distribución de los Estados Partes.

Como ya se mencionó en la sección que trata con intercambio de información existe una urgente necesidad de comenzar a reorganizar los flujos de información de modo que la información recibida sea precisa y se pueda aprovechar al máximo para los fines propuestos y, además, tomar en cuenta los pasos de los avances técnicos actuales y su relación con la protección de los derechos individuales y las salvaguardas estatales.

4. DESAFIOS A SUPERAR EN LA IMPLEMENTACIÓN

En el desarrollo de cooperación en la asistencia para la cobranza entre Estados se pueden enfrentar obstáculos y desafíos a diversos niveles. El primer paso naturalmente es ser capaz de celebrar un acuerdo y posteriormente implementarlo también en la práctica nacional.

Existe un grupo incoherente de razones por las cuales un Estado tal vez no querría o no podría cooperar en la cobranza tributaria. Estas razones pueden variar de simplemente razones políticas a consideraciones legales sobre la similitud de los sistemas tributarios o preocupaciones sobre la debida protección de los derechos individuales. Las razones también pueden estar más relacionadas con los intereses. La reciprocidad y el saldo de beneficios no siempre se conjugan del modo que estimularía a los Estados o a uno de ellos a celebrar un acuerdo o iniciar la activa implementación del mismo. Es solamente natural que igualmente la suficiente interacción económica tienda a estimular mayor cooperación en el campo de tributación así como en la cobranza tributaria. En la situación económica actual, no existe razón para olvidar que algunos Estados pueden examinar la situación desde un punto de vista estrictamente práctico y reflexionar sobre si su Administración Tributaria realmente podrá proveer eficientemente la asistencia solicitada según las circunstancias.. Naturalmente que todas las razones antes mencionadas deben ser tomadas en cuenta al celebrar un acuerdo, pero como con frecuencia es el caso, en realidad, cualquiera de los argumentos antes mencionados pueden surgir, expresa o implícitamente por falta de actividad cuando el acuerdo vaya a ser puesto en práctica.

Como se ha dicho, la implementación de acuerdos relacionados con la cobranza tributaria todavía pueden fallar por razones de principio,

pero más comúnmente, los desafíos en la fase de implementación son más prácticos y se relacionan con el conocimiento, experiencia y recursos humanos proporcionados para la tarea a realizar. Por lo tanto, el desafío para el Estado que proveerá cooperación para la cobranza internacional no está solamente en negociar, firmar y ratificar el acuerdo, sino también en asegurarse de que se tomen todos los pasos adecuados para ponerlo en práctica.

Los desafíos más comunes, en la práctica, relacionados con la implementación están vinculados al hecho de que la autoridad que negocia y prepara el acuerdo con bastante frecuencia es diferente al nacional que lo ha de poner en práctica. Existe una clara brecha entre estas autoridades, sus poderes y su conocimiento sobre el contenido e interpretación del acuerdo. Esto está llamado a causar desafíos en la implementación y aplicación. Es de hecho un desafío difundir el conocimiento sobre las reglas internacionales al personal que, aun cuando son expertos firmes en temas relacionados con la tributación y cobranza nacional, con frecuencia se detienen intimidados al ser colocados frente a frente a un caso internacional. Existen muchas formas de superar esta confusión innecesaria. En primer lugar sería importante para todos nosotros percatarnos de que la cobranza de reclamos extranjeros, una vez que las negociaciones básicas a nivel de principio, así como a nivel técnico hayan sido exitosamente concluidas y se hayan cumplido los requerimientos, no difiere mucho de la cobranza de los reclamos nacionales. Hay reglas claras que deben observarse. Para hacer que la fase de implementación y aplicación y especialmente el inicio sea tranquilo para las autoridades en cuestión, podría valer la pena, por ejemplo, seguir los pasos siguientes en las futuras negociaciones y preparativos.

- Reconocer expresamente la necesidad de reglas más detalladas relacionadas con la implementación técnica.
- Nombrar tempranamente la autoridad competente para la implementación e involucrarla activamente en la fase de negociación, vinculándola así de manera natural a la posterior implementación práctica.
- Brindar apoyo, respaldo y directrices claras si la autoridad que lo va a implementar ha de negociar o colaborar con las reglas técnicas específicas sobre detalles de la cooperación.
- Crear un sistema continuo de suministro de información a nivel de la implementación y aplicación, sobre el contenido del Acuerdo, así como el avance de las negociaciones, interpretaciones y otros resultados pertinentes que surjan durante las negociaciones y en los grupos de expertos. Si las reglas técnicas aun no han sido acordadas a nivel gubernamental, entonces involucrar en

el proceso a la autoridad de implementación/aplicación, ya que la entrega anticipada de la debida información es crucial para implementar una práctica exitosa en el futuro.

- Educar y proveer información sobre la aplicación e interpretación de las leyes y acuerdos internacionales.
- Informar activamente a la Administración sobre la existencia del Acuerdo.
- Promover y contribuir en el establecimiento de contactos personales con la autoridad competente del otro Estado Parte.
- Centralizar el tratamiento de casos de cobranza internacional en pocas manos. Esto promueve el desarrollo de destreza así como eficiencia y uniformidad.

El otro tipo de desafíos en la implementación se refiere a las actitudes hacia la importancia y sensibilización del tipo de cooperación internacional en cobranza tributaria.

La indiferencia o actitudes negativas categóricas hacia la implementación pueden tener sus propios orígenes de diferentes fuentes. Dichas fuentes pueden ser falta de experiencia previa, experiencias negativas previas o percepción negativa basada en los problemas que otros estados han confrontado en la cooperación para la cobranza. La causa también simplemente puede ser la falta de tiempo y recursos. Las posibles soluciones a estos problemas, en adición a los antes mencionados podrían ser:

- Promover una actitud positiva hacia la cobranza tributaria internacional;
- Asignar suficientes recursos y pericia a este trabajo;
- No vacilar en indagar sobre experiencias y mejores prácticas de autoridades nacionales o Estados con mayor experiencia.

5. PRINCIPALES VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Ventajas

Las ventajas de la cobranza tributaria internacional se pueden dividir en dos grupos. Los efectos directos naturalmente son bastante fáciles de medir simplemente viendo las estadísticas sobre cobranza internacional. Sin embargo, los efectos indirectos son mucho más difíciles de determinar y señalar por cuanto no existe un medio objetivo definitivo para medirlos. Las ventajas directas e indirectas, mensurables o no, son al menos, las siguientes:

- Aumento en los Ingresos Tributarios mediante la Cobranza
- Aumento en el Cumplimiento con el Pago Voluntario y Disminución en los Intentos por Evitar el Pago de Impuestos
- Promoción a Nivel Mundial de Trato Igualitario a los Contribuyentes y de la Lucha Contra la Evasión
- Aumento en la Cooperación Administrativa Internacional e Intercambio de Mejores Prácticas en Recaudación Tributaria que Promueven Avances y Mejores Resultados, tanto a Nivel Internacional como Nacional.
- Posibilidad de mantener la Cobranza Tributaria en Manos de Procesos Oficiales y promover igualmente el mejoramiento de los derechos de los Contribuyentes, así como la Salvaguarda de los intereses de los Estados.

Respecto a la última ventaja, existe la necesidad de explícitamente tomar nota de la actual tendencia creciente a utilizar compañías internacionales de cobro de deuda para la recaudación de deudas transfronterizas. Existe una creciente presión por extender el proceso igualmente a tales deudas públicas como impuestos. Dicho proceso, al menos sin una muy estrecha vigilancia por parte de la Administración Tributaria del Estado, parece, sin embargo, un peligroso camino a seguir. Los Estados utilizan poderes fiscales muy autónomos y renunciar a los mismos por ceder la cobranza al sector privado constituye un verdadero problema desde el punto de vista de los derechos individuales, así como de la posición del Estado. Realmente cómo garantizaría el Estado el cumplimiento con las salvaguardas legalmente requeridas cuando el recaudador privado extranjero, especialmente con respecto a un reclamo extranjero, probablemente tenga un mínimo de entendimiento del mismo, sin mencionar el sistema legal del cual se deriva, e igualmente las muy fuertes presiones para lograr efectividad de costos y la máxima ganancia económica. Para evitar acciones arbitrarias como esta en el escenario internacional de la cobranza tributaria, se requiere prontamente la intervención de las Administraciones Tributarias nacionales.

Desventajas

- Especialmente la implementación y aplicación iniciales requieren Tiempo y Esfuerzo
 - ⇒ Requiere una cuidadosa y detallada preparación por anticipado para salvaguardar el proceso desde todos los ángulos e igualmente proveer máxima eficiencia y un mínimo de carga administrativa al mismo tiempo.

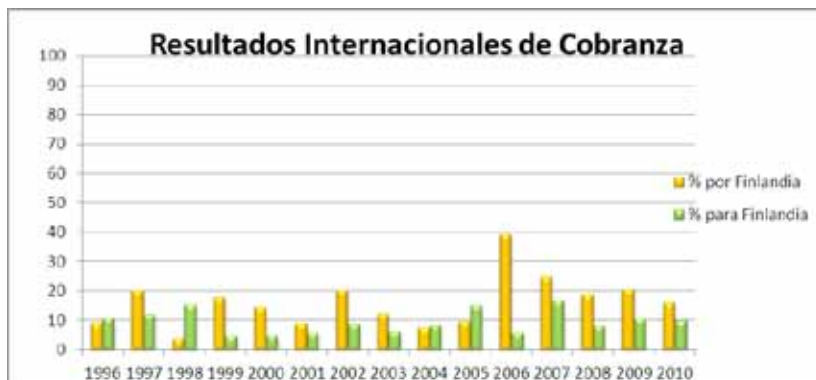
- El establecimiento de una Práctica Fluida requiere Tiempo
 - ⇒ ð Este tiempo es un tanto directamente inverso en comparación con el tiempo y esfuerzo dedicado al tema en la fase inicial.

6. RESULTADOS LOGRADOS

Como se mencionó en el capítulo anterior, los resultados logrados con la active cooperación internacional en la cobranza tributaria pueden ser directos o indirectos. El resultado directo y más evidente es la mejor posibilidad de salvaguardar los intereses financieros del Estado y de ese modo incrementar los ingresos. Desafortunadamente, los resultados de cobranza a nivel internacional todavía son bastante bajos. A nivel europeo se cobra alrededor del 5% de los montos solicitados, pero con las posibilidades que ofrecerá la nueva directiva, la meta es mucho más alta. En Finlandia, el resultado promedio de 15 años en cobranza de reclamos extranjeros es de alrededor del 16%. Aunque los resultados directos todavía no son, en modo alguno, satisfactorios, ha habido señales de crecimiento gradual aunque desigual en cifras globales, como puede verse en la tabla que aparece a continuación, en la que se presentan los resultados de la cobranza finlandesa de los últimos 15 años.

Tabla 1

Para Finlandia con la Convención Nórdica alrededor del 12 % y la Directiva de la UE 10%. Por Finlandia con la Convención Nórdica alrededor de 17% y la Directiva de la UE 14%.



Desafortunadamente, con demasiada frecuencia, el análisis de resultados logrados mediante cooperación mutua en cobranza queda allí. La rentabilidad se mide solamente comparando los montos recuperados en base a solicitudes y la actividad en el campo se considera marginal.

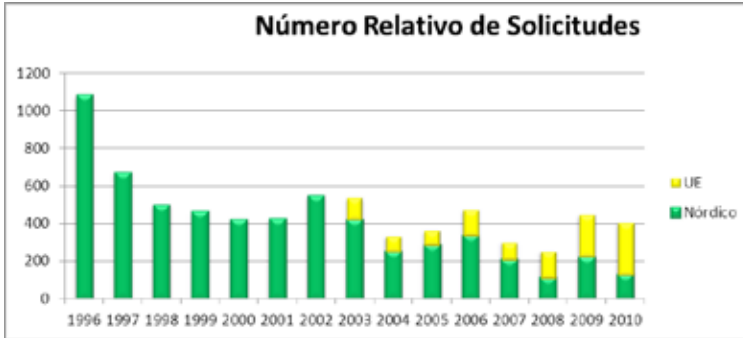
Sin embargo, los efectos indirectos de cooperación para la cobranza de hecho pueden ser mucho mayores que los efectos directos. Únicamente, el conocimiento común de la posibilidad existente de que a un impuesto no pagado se le puede dar seguimiento y puede ser cobrado en otro estado promueve el cumplimiento voluntario y disminuye el deseo de tratar de evadir los impuestos o al menos lo hace más difícil. Naturalmente que esto requiere creer un tanto en la eficiencia del sistema. Sin embargo, hay ejemplos en la práctica de la cobranza de la UE que ya muestran algunos de dichos efectos.

La exitosa cobranza internacional juega también un importante papel en la lucha contra la economía subterránea en su totalidad. Además de una amplia gama de cooperación exitosa en el campo del intercambio de información y fiscalizaciones tributarias para aplicar plenamente los impuestos, definitivamente también existe la necesidad de un sistema internacional eficiente para lograr estos pagos a la fuerza, si se requiere, a fin de respaldar el proceso.

Desafortunadamente, estos efectos preventivos indirectos son muy difíciles de medir en el campo de la cobranza internacional. No existen ni investigación o estadísticas generales sobre como la cooperación en cobranza, por sí sola, por ejemplo, ha influido indirectamente en la economía subterránea en su totalidad o en el cumplimiento con el pago voluntario. Probablemente se podrían obtener algunos indicios de las siguientes estadísticas respecto al número de solicitudes enviadas desde Finlandia en los últimos 15 años. El número de solicitudes ha disminuido un tanto, aunque el número de acciones transfronterizas ciertamente ha aumentado durante los últimos 15 años en que Finlandia ha sido Miembro de la Unión Europea. Las condiciones de los acuerdos no han cambiado y de hecho, la Cobranza activa de la UE recién se inició en el 2003.

Tabla 2

La cobranza de la UE se inició activamente en Finlandia en el 2003 luego de que entraran en vigencia los cambios de la Directiva 2001/44/CE.



Otro fenómeno un tanto contradictorio es el hecho de que el número total de reclamos tributarios involucrados ha aumentado lentamente, mientras que el número global de solicitudes ha disminuido un tanto. Ello podría ser el resultado de varias cosas. Una simplemente podría ser que la posibilidad de cobro a nivel internacional ha influido, a saber, en aquellos deudores tributarios que anteriormente no pagaban los impuestos extranjeros, con la intención clara y explícita de evitar el pago. Normalmente son personas con deudas tributarias menores. En este caso, la práctica actual de la operación de cobranza puede eventualmente ayudar a limitar el tipo de contribuyentes que dejan sus deudas extranjeras sin pagar. Esto, a su vez, contribuiría en el futuro a dirigir las mediciones de manera más precisa hacia temas de mayor envergadura como la lucha contra la economía subterránea. De cualquier modo, la siguiente tabla muestra los cambios relativos en los montos involucrados en la cobranza internacional en Finlandia.

Tabla 3



Finalmente, no se puede restar importancia a los beneficios indirectos que la cooperación internacional para la cobranza ofrece también a nivel de destreza profesional y cooperación entre las Autoridades Tributarias y de Cobranza. Entender la tributación y los sistemas de cobranza, no solamente desde el punto de vista nacional, sino también comparándolos con otros sistemas que funcionan de manera diferente, contribuye a lograr una más completa idea y comprensión de los sistemas fiscales al tiempo que ofrece bases buenas y sencillas para el exitoso intercambio de mejores prácticas entre los Estados. De hecho no hay necesidad para que todos vuelvan a inventar la rueda.

7. RECOMENDACIONES

Dado que la implementación eventualmente es una decisión que cada Estado debe tomar en base a sus circunstancias, hay poco que añadir a lo que se ha presentado previamente, pero algunos puntos generales adicionales a los listados en la Sección 4 pueden ser útiles en caso de una decisión positiva.

- Con una actitud de mentalidad abierta y profesional hacia la asistencia internacional para la cobranza, se pueden superar la mayoría de los desafíos.
- Evitar la categorización innecesaria al preparar e implementar los acuerdos de Cobranza Tributaria. Reflejar los resultados, por ejemplo, logros en salvaguardas y eficiencia, a través de la implementación del proceso.
- Tener Presente el Principal Enfoque del Acuerdo – Hay muchas cosas valiosas que promover en el campo de la tributación, pero en los acuerdos de cobranza el principal enfoque está en el dinero y como obtenerlo adecuadamente, luego de que el pago voluntario ha fallado.
- Tener como objetivo las notas explicativas así como el Acuerdo principal y las reglas técnicas.
- Invertir algo de Tiempo y Esfuerzo – Preparación detallada, cuidadosa y no ambigua de las reglas técnicas.
- Capacitación y Apoyo Adecuados al Personal
- Promover y Reglamentar Contactos Abiertos Apropiados con las Autoridades de los Estados Partes a Todo Nivel
- Seguimiento Activo y Consciente de las Participaciones en la Interpretación del Acuerdo
- Renovar el Acuerdo / reglas técnicas /notas explicativas de Tiempo en Tiempo para Responder a la Realidad – Especialmente si la redacción del Acuerdo es obsoleta. Con frecuencia se da el caso de que la interpretación se ha alterado tanto que la redacción ya no corresponde, lo que con frecuencia enturbia la práctica.

- Paciencia – Los resultados aparecerán y se multiplicarán a la larga con paciencia. Especialmente al inicio del proceso se debe dar tiempo para desarrollar confianza y práctica coherente entre los Estados Partes. Un buen inicio de calidad garantizará una continuación más calmada y fluida.
- Si vale la pena hacerlo, vale la pena hacerlo bien!

LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS CON TERCEROS PARA LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE BIENES Y DINEROS

Roxana González Masis

Directora de la Dirección Regional Pacífico
Dirección General de Tributación
Ministerio de Hacienda
(Costa Rica)

Contenido: Resumen ejecutivo. 1. Aspectos normativos. 2. Aspectos administrativos. 3. Aspectos tecnológicos. 4. Conclusiones.

RESUMEN EJECUTIVO

Con un objetivo claro en mente, se estructuró el Plan Anual Operativo 2011, buscando un incremento en la recaudación fiscal por acciones de la Dirección General de Tributación, en adelante DGT, y una meta monetaria de \$97.900.000 USA.¹

En esta misión, se ha potenciado la ejecución del Plan de Presencia Perceptible, “PPP”, internamente conocido como el plan de las 3 arañas², cuyo antecedente es un plan de ocultos ejecutado en 2010 por la Dirección Regional Pacífico, que encuentra justificación en los índices de contribuyentes potencialmente ocultos en dicha región.

El plan regional aplicó un enfoque de integralidad en la actuación, abordando la brecha de ocultos y omisos, de manera que a los ocultos detectados por minería de datos y los reales comprobados en visitas de campo, se les inscribió y se les requirió las declaraciones de sus impuestos. Asimismo, se sancionaron los incumplimientos detectados

¹ (TC 1 \$USA = 511.05 colones CR)

² Cuenta don Francisco Villalobos, Director de la DGT, que una vez viendo Discovery Channel, una señora estaba aterrorizada por la plaga de arañas que invadieron su casa donde quiera que fuera habían arañas, en la cocina, el cuarto, el baño, la sala. Llamó con urgencia a los controladores de plagas después de una exhaustiva fumigación, aparecieron únicamente tres arañas muertas. Esta historia le inspiró, de aquí nace el código interno “Tres arañas”. Eran solo tres, pero su capacidad innata de moverse con información sobre el sistema (plano de la casa) hacía parecer que no se trata solo de tres arañas sino de un ejército de las mismas. Tal percepción es importante para elevar el nivel de riesgo en la población y promover con ello el cumplimiento voluntario.

y se tuvo especial cuidado en la recopilación de datos para el Registro Único Tributario (RUT).

Hasta el 2010 la DGT no había ejecutado planes que atendieran la brecha de ocultos. La DGT venía ejecutando planes de actualización del RUT, omisos, inexactitud y cobros, cada uno en compartimentos estanco, con una selección de casos que respondían a diferentes criterios de selección para cada plan. Un contribuyente podía estar siendo tramitado o no en diferentes planes y ser sujeto de varias actuaciones por parte de varios funcionarios o bien ser tramitado por un incumplimiento sin que se le procese por otras irregularidades más graves, quedando la gestión en un estado de miopía.

El mayor rompimiento de la integralidad en el proceso de control se daba en la fase de cobro, donde no existía un seguimiento de recuperación de deudas por plan ejecutado, por lo que la DGT no podía saber cuánto de lo determinado en cada plan había sido efectivamente cobrado.

Ante este panorama, la necesidad de incrementar la recaudación y la propuesta de actuación integral, se apuesta por el rompimiento de paradigmas a nivel nacional volcando, totalmente, el control extensivo hacia un nuevo modelo de gestión inspirado en la actuación integral pero que traiga dinero fresco a la mesa.

El Director entrante Don Francisco Villalobos, en febrero 2011, ordena una sustitución inmediata del plan anual operativo tradicional del control extensivo de la DGT por el PPP, como único plan prioritario y de ejecución inmediata en ese campo. Asigna la dirección del Plan a la Dirección Regional Pacífico de manera que se genera un cambio impulsado por la Dirección General pero gestado desde el nivel regional hacia el nivel central.

El concepto de integralidad en la actuación, tiene dos aristas:

1. La integralidad de las actuaciones de control en cuanto a brechas de incumplimiento
2. Integralidad en la actuación interna, todas las áreas involucradas comprometidas bajo las prioridades de un mismo plan y objetivos

De esta manera, el nuevo modelo se desarrolla en el Plan de Presencia Perceptible que aborda todas las brechas de incumplimiento: ocultos, omisos, inexactitud y cobro, en un solo plan nacional con un alcance de 17.500 contribuyentes incumplidores seleccionados bajo un criterio universal, cual es, que la DGT tenga indicios de actividad económica por información de terceros, con una meta en actuaciones por brecha

de 5000 ocultos, 5000 omisos y 12500 inexactos, para un total de 22.500 actuaciones. Esto significa hacer el 200% de la cantidad de actuaciones de control extensivo ejecutadas en el 2010; con la misma plantilla de personal pero con actuaciones más eficientes, toda vez que a cada contribuyente tramitado en el plan se le gestionan los incumplimientos detectados en las brechas de interés y para los periodos que corresponda según plan.

Bajo el mismo concepto de integralidad el modelo de gestión se caracteriza por objetivos transversales que demandan la coordinación entre las áreas involucradas. Significa que las prioridades particulares cedieron a la prioridad de la DGT siendo indispensable la concentración de esfuerzos hacia un mismo norte, evitando la dispersión hacia esfuerzos que no aportan valor agregado.

Volviendo al tema central de recaudación, no hay plan efectivo si el dinero no ingresa a la caja del Estado. En esta línea, el PPP hace un seguimiento continuado hasta la fase de cobranza gestionando en la inmediatez cada una de las deudas firmes y exigibles que va generando el plan en fase omisos e inexactitud.

Sin que fuese uno de los objetivos planificados como meta, a seis meses de ejecución del PPP, se observa un cambio en la cultura organizacional en los niveles gerenciales y operativos tanto de las áreas regionales como normativas. Nos hemos dado cuenta de que no hay vuelta atrás, ya no queremos hacer las cosas como las hacíamos antes, la motivación hacia el cambio es evidente, las manifestaciones de satisfacción las hay en todos los niveles. Para el nivel regional es la primera vez que nuestros esfuerzos se reflejan de inmediato en la pizarra de resultados y muestran una gestión coherente y entrelazada. Para el nivel normativo hay que reinventar los procesos, la receta aprendida ya no daba resultados.

1. ASPECTOS NORMATIVOS

Se requieren reformas legales urgentes en la normativa tributaria costarricense para fortalecer las competencias de la Administración Tributaria. Pero la dinámica de reforma fiscal en nuestro país tiende a ser lenta y complicada.

La decisión: hay que actuar de inmediato con lo que tenemos. La DGT emite desde su despacho la directriz que norma el Plan de Presencia Perceptible, esta es una mezcla entre directriz y procedimiento, siendo necesario entrar en ese nivel de detalle por tratarse de un nuevo

modelo de gestión que se logró efectuar con celeridad a escasos treinta días de su implementación.

Modelo de gestión del PPP

Dos de las líneas del Plan 2011 de la Dirección General de Tributación es incrementar la recaudación por gestión de la Administración Tributaria y mejorar la percepción que se tiene acerca del trabajo de esta Dirección.

Con este objetivo, entre otros, se ha previsto la ejecución del PPP que consiste en tres planes de presencia tributaria a nivel nacional:

1. Plan de ocultos
2. Plan de persuasión – Bloque año 2009
3. Plan de persuasión – Bloque año 2010

Como se mencionó, el criterio universal de selección es contar con información de terceros como indicio de que un contribuyente tiene actividades lucrativas que no han sido reflejadas adecuadamente en su declaración de impuesto sobre la renta y general sobre las ventas o bien, que teniendo actividad ni siquiera está registrado ante la DGT.

El plan de ocultos se ejecuta ante contribuyentes que teniendo actividad económica no se han registrado ante la DGT y consecuentemente no declaran ni pagan sus impuestos, una vez inscrito el contribuyente, se convierte en un omiso y si declara incorrectamente se convierte en un inexacto, por lo que, el plan de ocultos y los planes de persuasión bloque 2009 y bloque 2010, se diferencian en su etapa inicial de trabajo de campo localizando contribuyentes y notificándolos, pero en las etapas subsiguientes el modelo de gestión de casos es el mismo.

Los Planes de Persuasión, se refieren a contribuyentes que están inscritos pero no presentan sus declaraciones o que habiéndolo hecho no declaran lo que en principio corresponde.

Estos abordan varios frentes:

1. Actualización del RUT (Registro Único Tributario)
2. Brecha de inexactitud en la declaración de impuesto sobre la renta e impuesto general sobre las ventas periodo fiscal 2009 y 2010
3. Brecha de omisos en PF 2010, impuesto sobre la renta e impuesto general sobre las ventas

4. Control de morosidad inmediato a la autoliquidación o determinación de impuestos o sanciones
5. Crea en el contribuyente la percepción de seguimiento de su conducta fiscal por parte de la DGT con respecto a varias obligaciones tributarias y periodos fiscales.
6. No limita la ampliación de actuaciones por parte del gestor tributario en razón de la conducta fiscal del contribuyente, se permite la ampliación por excepción.

La tramitación de cada caso debe contemplar los puntos 1 al 5 anteriores que le procedan para no romper la estrategia de integralidad en la actuación.

El Plan bloque 2009 y 2010 son planes de PERSUASIÓN hacia el contribuyente con declaraciones inexactas del impuesto sobre la renta otorgándole la oportunidad de regularizar su situación de inexactitud a partir de la propuesta que le ofrece la DGT con base en información de terceros, en fase voluntaria, que constituye la opción de cumplimiento más “barata”.

¿Qué es el PPP- Plan de Persuasión?

Es un plan de comprobación de la veracidad de las declaraciones de impuestos con carácter de masividad.

Es un plan para el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente, dándole oportunidad de acogerse a la opción más “barata” de cumplimiento.

Es un plan que sanciona fuerte al que insiste en mantener la condición de incumplidor.

Es un plan integral por atender varias brechas de incumplimiento y por dar seguimiento hasta el cobro de lo determinado o autoliquidado.

Es un plan que trae recursos frescos a la Hacienda Pública para ser invertidos en el bienestar social

¿Qué NO es el PPP- Plan de Persuasión?

No es un plan de liquidación previa, no es un plan de fiscalización, no es un plan de lucha contra fraude complejo.

Para la ejecución de los Planes de Persuasión Bloque 2009 y 2010, se han definido cinco etapas denominadas:

- ✓ I “Impacto en la calle”,
- ✓ II “Persuasión para la rectificación”
- ✓ III “Mano fuerte con el renuente”
- ✓ IV “Liquidación previa a renuentes”
- ✓ V “Control de recaudación”

La actuación pretende un efecto de doble vía: darle una oportunidad al contribuyente de subsanar la irregularidad aprovechando la oportunidad autoliquidar correctamente los impuestos antes de ser sujeto de actuaciones fiscalizadoras y sanciones por inexactitud en la declaración de impuestos, así como beneficiarse con la reducción de sanciones relacionadas a los incumplimientos³. Por su parte, para la DGT, evita incurrir en costos que implica la ejecución de procesos de liquidación previa o definitiva, obviando dar inicio a actuaciones cuyo seguimiento se extiende en tiempo e inversión de recursos con la inevitable postergación del ingreso a caja de las determinaciones de impuestos debido a los procesos de controversia. La doble vía se convierte entonces en una eficiente ecuación: evita sanciones e inversión en asesoría para el contribuyente en aquellos casos de evidente error o mala praxis y a la hacienda pública le asegura recaudación inmediata con bajo costo de recuperación.

Etapa Impacto en calle

Conforme al proceso definido, en tres semanas se gestionan internamente los casos asignados, se determinan los casos procedentes y se preparan los documentos de notificación que corresponda.

Luego, durante las tres semanas siguientes se notifica a los contribuyentes mediante visita personalizada, la propuesta de regularización de su situación con respecto a la información que descansa en las bases de datos de la DGT.

En la misma visita se actualizarán los datos de los contribuyentes bajo la política “conozca al contribuyente”.

³ *Conforme a la legislación costarricense, la corrección de las autoliquidaciones o autodeterminaciones sin que medie actuación alguna de la Administración Tributaria, conlleva una reducción significativa de las sanciones (80%) e inclusive la extinción de la acción penal en aquellos casos que presuntamente se cuenta con los elementos para ser incoados como delitos por fraude fiscal.*



“En esta etapa no se trata de presentarse al lugar y dejar los documentos cómo lo haría un notificador. En caso de lograr el contacto con el contribuyente, representante legal o socio si se trata de una sociedad, se debe tomar el tiempo para explicarle de qué se trata la visita, explicarle cada documento que se va a notificar, explicarle que la liquidación es un mínimo a rectificar, explicarle las ventajas de atender el llamado de la AT para que corrija su situación. Desde este momento da inicio la persuasión.” (Directriz del plan PPP, entregada a los funcionarios asignados al Plan)

El mensaje dado: El gestor debe ser agudo observador de la realidad, ver si lo que sabe del contribuyente es coherente con lo que está viendo, determinar la actividad real del contribuyente, el domicilio fiscal, otras actividades, medios de contacto telefónico, correo electrónico, otra persona para dejar mensajes, otras direcciones que frecuenta.

El gestor debe ser interactivo, debe preguntar mucho y obtener toda la información posible.

Etapa persuasión para la autoliquidación de impuestos y sanciones

Es la etapa más importante del PPP, el nombre mismo resalta el objetivo del Plan: la PERSUASIÓN para que el contribuyente cumpla en fase voluntaria.

El perfil del gestor tributario es de “agente de ventas” y la “venta” se cierra cuando el contribuyente rectifica o regulariza.



El indicador de éxito por funcionario, por Administración Tributaria (AT) y por Dirección Regional (DR) será lograr que el 90 % de los casos notificados rectifiquen su incumplimiento. La meta es en etapa de persuasión, el 90% de los casos corrija la irregularidad en brecha de inexacto, brecha de omisos, tanto en impuesto sobre la renta como en impuesto general sobre las ventas, según corresponda. Se debe mantener la integridad en la actuación de control.

Se previeron cinco semanas para que el gestor tributario se comunique con el contribuyente telefónicamente, por correo electrónico, mensajes de texto, visitas y atención en oficinas para explicarle los beneficios económicos que tiene el cumplimiento en fase voluntaria versus el encarecimiento que sufre el monto a pagar en razón de la sanción

por inexactitud en la declaración -25% ó 75%- al ser sometido a un proceso de liquidación previa o una actuación fiscalizadora.

Para el contribuyente renuente a la rectificación, en los casos que amerita, se inicia una investigación para determinar la conducta fiscal, imputaciones de terceros y signos de riqueza.

A la tercera semana de persuasión se hizo una valoración de casos pendientes de terminar a fin de definir la estrategia a seguir con cada uno acorde con la información que se obtuvo, considerando la posición del contribuyente y determinando los argumentos a exponer en la próxima entrevista.

Al persistente en el incumplimiento se le emplaza para una entrevista en la que se le exponen su situación tributaria y los diferentes escenarios (monto a pagar en colones) a los que se ve sometido de pasar el caso a la etapa de determinación de impuestos por parte de la DGT.



En definitiva, si el contribuyente se mantiene renuente, el gestor debe entonces investigar al contribuyente, se le debe citar, hacerle una entrevista y en esta exponerle concretamente, su situación tributaria, la coherencia entre sus declaraciones y sus signos de riqueza, la coherencia entre renta bruta, neta, gastos e impuesto a pagar de la declaración del impuesto sobre la renta, la coherencia de sus declaraciones del impuesto general sobre las ventas mes a mes con respecto a los reportes de las tarjetas de crédito, con respecto al comportamiento de ventas de contado y ventas por tarjeta de crédito, la coherencia entre ventas exentas y ventas gravadas acorde con su actividad económica, la coherencia entre la declaración del impuestos sobre la renta y las declaraciones del impuesto general sobre las ventas, la actividad económica detectada por imputaciones de terceros, su record de cumplimiento en la presentación de declaraciones, información relevante recabada en la visita de notificación, entre otros. El concepto es claro: cada caso nos dice donde hay que profundizar, la “araña ” prepara su tela dependiendo de la resistencia de la “presa” para finalmente, llevarlo al convencimiento de rectificar, vista la contundencia de las pruebas en contra de su declaración y en razón de las ventajas que le significa no dejar que el proceso avance hacia una fiscalización. La instrucción a las arañas fue igualmente clara: NO se puede llegar a la entrevista sin tener claro el caso y la estrategia para abordarlo.

La experiencia en el PPP nos enseñó que hay que ser prudentes, no creerlo todo, hay que cuestionar, hay que investigar al contribuyente

para poder valorar la realidad de su dicho, mostrarle que lo conocemos, pero sobretodo, tener olfato tributario, alguien debe pagar por los ingresos de los que tenemos conocimiento y detrás de cada signo de riqueza hay un ingreso, gravable tributariamente, salvo demostración suficiente en contrario. Es interesante notar que medidas que antes se consideraban propias de la fiscalización ahora se “masifican” con la intención expresa de ampliar la cobertura de control y rápidamente establecer determinaciones de oficio de la mano con el convencimiento del mismo contribuyente. Acciones de control masivo, con una pisca de control intensivo y con una dinámica de autoliquidación o “arrepentimiento inducido” por parte del contribuyente mismo.

Etapa mano fuerte con los renuentes

Esta etapa comprende dos semanas, una para que el gestor emita su recomendación con respecto al cada caso que no haya corregido sus irregularidades en durante el periodo de persuasión, la recomendación es muy concreta, si el caso debe pasar a liquidación previa o definitiva.

Un comité de estudio integrado por el Director Regional o su representante, el Gerente y el Subgerente de Control Extensivo de la AT, decide en definitiva el curso que dará a cada caso.

Los casos recomendados para una liquidación definitiva pasan a otros planes denominados “Menos es más” o “Insolencia Fiscal”⁴ que buscan actuaciones fiscalizadoras puntuales para una mayor cobertura o una dinámica similar a la de las arañas pero bastante más puntual y especializada. Ambos planes constituyen enfoques distintos del control extensivo e intensivo, establecidos bajo un mismo concepto transversal de control: masividad para el control, una suerte de traje a la medida confeccionado en la gestión de la información.

Etapa liquidación previa a renuentes

Para los casos en que los contribuyentes que no corrijan las irregularidades señaladas por la Administración Tributaria y que califiquen para el inicio de una actuación por comprobación abreviada se les notifica y gestiona la determinación del impuesto sobre la renta

⁴ *Estos planes son parte de los 5 ejes de acción establecidos por la dirección para los años 2011 y 2012 y que buscan bajo el concepto del Plan Turbo, potenciar los recursos de la Administración (sin contratar recursos nuevos) con base en sus buenas prácticas y sus casos de éxito que, desarrollados como planes piloto en las administraciones regionales, se potencian y elevan a nivel nacional, instituyendo como líderes nacionales de esos planes o ejes a quienes en su momento tuvieron la iniciativa de llevarlos a cabo y lo lograron con buen suceso.*

y general sobre las ventas cuando corresponda, aplicación de la sanción por inexactitud en la autoliquidación de ambos impuestos. Además, se le da seguimiento a otros incumplimientos que se le hayan notificado en etapas anteriores del PPP.

Lo anterior representa una variante importante con respecto a los planes de liquidación previas de años anteriores, donde únicamente se gestionaba la inexactitud en el impuesto sobre la renta y la sanción por inexactitud en la declaración del impuesto sin llevar a cabo ninguna actuación ulterior. Nuevamente, misma acción, diferente concepto, diferentes resultados.

Control de la recaudación del PPP

El PPP como se ha explicado, es integral por atender varias brechas de incumplimiento en una sola actuación y por dar continuidad a los casos a través de todo el proceso de control tributario, hasta llegar a la fase de recaudación, es aquí donde intervienen la Dirección de Recaudación y las áreas de Recaudación de las AT.

El control de recaudación se entiende como la llevanza de la contabilidad de lo autoliquidado más lo determinado, que sea deuda firme y exigible, información que se origina en las Áreas de Control Extensivo de las AT y el registro de lo que se va cobrando de esas deudas generadas tanto en etapa de control extensivo como en etapa de cobro administrativo, obteniendo así, el total autoliquidado o determinado, el total cancelado y el saldo por cobrar por caso, por Administración Tributaria (AT) , Dirección Regional (DR) y a nivel nacional.

En las áreas de Recaudación de cada AT se designan gestores de cobro que gestionen el cobro administrativo de las deudas generadas en el PPP, para estos efectos, se cuenta con una herramienta de control de la Recaudación.

Se tiene aquí una etapa del plan que es transversal a las etapas de Control Extensivo ya mencionadas, toda vez que da inicio con el primer caso que autoliquide y termina hasta que se hayan gestionado y logrado que el 90% de las deudas se hayan cobrado en sede administrativa. Lo anterior, nos refiere nuevamente a una labor de persuasión, en esta ocasión, por parte de los gestores de cobro.

Asignados los casos en la herramienta de control de recaudación, el gestor designado debe realizar el cobro administrativo de las deudas, conforme las Directrices vigentes de cobro administrativo.



“El rol del gestor de cobro es persuadir al contribuyente para que cancele incluso antes de tener que emitir y notificar un requerimiento de pago; el propósito es que la mayor parte de los casos paguen voluntariamente sin tener que requerirles pero como repuesta a la persuasión de gestor de cobro y también se trata de que aun habiendo tenido que notificar un requerimiento, evitar el traslado a cobro judicial, para ello, debe recurrir a llamadas telefónicas, correos electrónicos, visitas y atención en oficina. El éxito del gestor de cobro estará medido por lograr una recuperación sede administrativa de al menos un 90% de los casos.” (Tomado del manual del buen gestor del PPP)

En el caso de la autoliquidación de sanciones que no haya sido cancelada en la etapa de control extensivo, está claro que para notificar un requerimiento de pago por esa autoliquidación, se debe emitir una resolución resumida, no obstante, considerando la particularidad del PPP, que basa su gestión en la persuasión para el pago, estas autoliquidaciones de sanciones en formulario normalizado serán pasadas a la herramienta de control de la recaudación, para que el gestor de cobro ejerza la persuasión para el pago por parte del contribuyente. En el plazo de ejecución del plan, si y solo si, en definitiva la persuasión no surte efecto y el funcionario se ve obligado a notificar un requerimiento, de previo, se debe emitir la resolución resumida y notificarla.

Como opción para el cumplimiento se ofrece la facilidad de pago con garantía real para deudas importantes y plazos de hasta un año y en la generalidad de las deudas, un plazo de pago fraccionado hasta diciembre 2011.

El cobro coactivo es competencia de otra Dirección del Ministerio de Hacienda, por lo que el control de gestión de los casos por parte de la DGT llega hasta el cobro administrativo, lo que sumado a los intereses recaudatorios, hace deseable el lograr que el 90% de las deudas firmes y exigibles sean recuperadas en sede administrativa.

2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Dirección del plan como proyecto especial de la DGT

La coordinación interna en toda organización es un tema sensible, el cumplimiento de objetivos transversales demandan actuaciones coordinadas entre varias áreas tanto normativas como operativas, un acierto de la DGT fue informar a todas las instancias la condición de plan prioritario que tenía el PPP y concentrar la toma de decisiones en

la Dirección del PPP como representante directo de la DGT, cuyo rol fue armonizar las actuaciones de los diferentes departamentos hacia un objetivo finalista común.

Divulgación hacia lo interno

Inicialmente, se informó de los detalles del PPP a los niveles gerenciales de la DGT y se realizaron una serie de reuniones informativas con mandos medios y gestores encargados de la ejecución del plan.

Ya en ejecución, semanalmente, se emiten comunicados de parte de la Dirección del Plan al Director General, Subdirector General, Directora de Control Extensivo, Directora de Recaudación, Directora de Gestión Integral, Gerentes y Subgerentes de Control Extensivo y de Recaudación de las AATT, acerca del avance en el cumplimiento de las metas, reconociendo logros y emitiendo alertas.

El Director General por su parte emite un mensaje semanal a toda la organización informando resultados y dando las líneas de dirección general que corresponda.

Estadísticas e indicadores del desempeño

Las estadísticas e indicadores que miden la efectividad en la ejecución del plan y resultados se calculan automáticamente a partir de las hojas de control de gestores.

Control de pendientes en notificaciones Etapa I y por brecha de incumplimiento:

Estatus de pendientes Etapa I		
	Casos	Monto
Pendiente de gestionar (Asignados-Gestionados)	0	¢
Pendiente de notificar (Proc-Notificados-localizados-Traslados a otras AATT)	0	¢

Estatus de pendientes en brecha de omisos		
Contribuyentes requeridos		
Contribuyentes cumplen al 100% lo requerido	0	
Pendientes	0	

Estatus de pendientes etapa persuasión-brecha inexactos		
Pendientes (Notificados que proceden- terminados en persuasión-no procedentes después notificación)	Casos	Monto renta

Etapa I Impacto en calle

Indicadores de éxito del funcionario		
	Casos	Monto
Gestionado/ Asignados		
Casos notificados/ casos procedentes		
Casos ilocalizados/ casos procedentes		
Casos RUT act/ procedentes localizados		N/A

Etapa II Persuasión

Periodo XXXX	Casos
Dec Renta XXXX presentadas/omisos Rta XXXX	
Dec Vtas XXXX presentadas/omisos Vtas XXX	

Indicadores de éxito del funcionario		
Monto promedio rectificado en renta		
Monto promedio rectificado en ventas		
	Casos	Monto
Persuadidos / Notificados que proceden		
Regularizados/Notificados que proceden		

Indicador de efectividad de la gestión de persuasión		
	Efectividad esperada	Efectividad lograda
Rectificados	90%	
Casos renuentes		
Traslado a III etapa Mano Fuerte	10%	

Etapa III Mano fuerte con el renuente

Sin más trámite
Terminado por procedimiento/casos renuentes
Traslado a liquidación previa
Trasladados/ casos renuentes
Traslado a Fiscalización
Trasladados/ casos renuentes

Autoliquidación de sanciones

Estadísticas autoliquidación de sanciones	Casos	Monto
Total contribuyentes con aplicación de sanciones		
Total contribuyentes por mora en el pago		
Total contribuyentes art.79 presentación tardía		
Total contribuyentes otras sanciones		

Etapa V Control de recaudación

Indices de recuperación		
Impuestos		
Total cancelado/total por cobrar		xx%
Impuestos sobre la renta		
Total cancelado/total por cobrar		xx%
Total autoliquidado impuestos y sanciones		
Total cancelado/total por cobrar		xx%
Indicador de traslado a cobro judicial		
Impuestos		
Total trasladado CJ/total por cobrar		XX%
Impuestos sobre la renta		
Total trasladado CJ/total por cobrar		XX%
Impuesto sobre las ventas		
Total trasladado CJ/total por cobrar		XX%

Capacitación

Al inicio de cada plan se realiza una capacitación de ocho horas dirigida por igual a directores regionales, gerentes, subgerentes y gestores tributarios encargados de la ejecución del Plan.

En esta sesión de trabajo se dan las líneas generales del plan, se insiste en la integralidad en la actuación y se desarrolla el procedimiento para la gestión de casos.

La capacitación es impartida por la Dirección del Plan conjuntamente con la Dirección de Control Extensivo Tributario.

Talleres de retroalimentación

Debido a lo novedoso del modelo de gestión y el escaso tiempo que han tenido los ejecutores para interiorizarlo, se hace indispensable el monitoreo permanente y cercano con todos los niveles desde la gerencia hasta los gestores tributarios, con el propósito de comprobar la asimilación correcta de los conceptos, la ejecución acorde con la propuesta del PPP y la toma de decisiones oportuna ante desviaciones detectadas.

Este monitoreo ha estado a cargo de la Dirección de PPP, los Directores Regionales, la Dirección de Control Extensivo y la Subdirección General.

Es una labor del día a día, no obstante, se han organizado talleres de retroalimentación una vez iniciada la ejecución de cada plan, con el propósito de identificar con los ejecutores directos del plan las prácticas a replicar, las mejoras a implementar, lo que no se puede repetir y demandas de los ejecutores para facilitarles el trabajo.

De estos talleres, han surgido una serie de acciones paralelas al PPP para mejorar la efectividad de las actuaciones en la AATT que han exigido un esfuerzo extraordinario para poner a disposición de las AATT nuevas herramientas de trabajo en plazos extremadamente cortos.

Nos encontramos entonces ante un modelo nuevo, que ya por diferente tiene su trabajo asimilarlo y dejar lo conocido, pero que además, se transforma en lo inmediato conforme la ejecución dispara señales de alerta que sugieren cambios que no pueden esperar, la ansiedad organizacional por hacer las cosas mejor y diferente ha sido la tónica que ha contagiado.

Involucramiento de la Dirección de Control Extensivo

La Dirección de Control Extensivo ha estado inmersa en el proceso de elaboración de las directrices, procedimientos, generación de información y atención de consultas del PPP enmarcados dentro del nuevo modelo de gestión.

Corresponde a esta Dirección dar continuidad a la institucionalización del modelo de gestión y control tributario que se ha puesto a prueba durante el 2011 como proyecto de la DGT y si la evaluación de resultados global sugiere que el PPP debe ser un plan permanente luego del 2012.

3. ASPECTOS TECNOLÓGICOS

Herramientas de apoyo para el estudio de casos

El gestor y el Subgerente de Control Extensivo cuenta con el acceso a herramientas informáticas alternativas que permiten dar un mayor uso de la información en poder de la administración. Entre éstas se encuentra la base de consulta de impuestos sobre las ventas, la base de consulta de impuesto sobre la renta, la herramienta para envío masivo de correos electrónicos, todas desarrolladas por la Dirección Regional Norte a efectos de los planes prioritarios DGT 2011.

Así mismo, cuentan con la consulta a la base de datos migratorios que ha sido puesta a disposición por la Dirección de Fiscalización y la Dirección de Tecnología e Información, en adelante DTIT.

Herramienta de control de la recaudación y recuperación de deudas de las planes prioritarios de la DGT

Inspirado en el control integral que lleva el PPP, que permite conocer cuánto de lo determinado y autoliquidado ha ingresado en caja, la DGT decide, extender esta forma de seguimiento a todos los planes prioritarios, por lo que se elabora una herramienta de control de recaudación en la que se lleva dicha contabilidad.

Sistema de control de la gestión

La Dirección del PPP ha diseñado la estructura de rendición de cuentas del plan mediante bases de control de resultados para gestores y de la Recaudación del Plan. Han sido creadas en Excel. Asimismo, ha elaborado las bases de consolidación de resultados por AATT, por Dirección Regional, Nacional y los archivos de asignación de casos.

La DTIT ha colaborado en la creación de un portal que proporciona un espacio virtual para la llevanza de esas bases de datos, pero lo que es más importante aún, permite la consolidación en línea de los informes, agilizando la obtención de informes por AATT, DDRR y Nacionales, pudiendo tener reportes avances, incluso diarios, bajo ciertas reglas de actualización de archivos.

Otra ventaja de este portal es el incremento de la seguridad del sistema de información al permitir la creación de usuarios con diferentes privilegios.

Ambas direcciones, Dirección del PPP y DTIT, trabajan en la generación de experiencia para la rendición de cuentas en una herramienta en línea, que para el PPP satisfaga bajo un formato preestablecido las necesidades de información de la DGT, la Subdirección General, la Dirección del PPP, las Direcciones de Control Extensivo, Recaudación, Gestión Integral, las DDRR, las AATT y los Gestores designados.

Lo anterior, en un formato básico, aplicable en lo inmediato, no es un programa, sino una herramienta, aprovechando al máximo lo que se tiene disponible en este momento, la experticia de los funcionarios y herramientas como Excel, Share-Point y un portal.

El control del rendimiento del Plan se lleva por medio de dos tipos de informes, a saber, la hoja de control de Gestores que deben llevar en forma actualizada los funcionarios designados durante las etapas de visita y los archivos de consolidación de resultados.

Estos informes se llevan en el portal "CG-DGT", "Control de Gestión de la DGT", en donde cada uno de los gestores actualiza sus hojas electrónicas. Estas, automáticamente generan informes individuales que por medio de fórmulas se propagan a informes consolidados con el mismo formato para determinar el rendimiento por AATT, por DDRR y el rendimiento a nivel nacional.

Los mismos podrán ser vistos por la Dirección General de Tributación, Subdirección General, Direcciones Regionales, Gerencias y Subgerencias de Control Extensivo, en cualquier momento y obtener de así la información sobre el desarrollo del plan.

Por primera vez se lleva el pulso en tiempo real de la ejecución de un plan nacional, con informes estandarizados por gestor, AATT, Dirección Regional y Nacional, con indicadores de éxito que dejan observar el comportamiento y avance en el cumplimiento de metas tanto individualmente como por unidad organizacional, sirviendo de punto de partida para el continuo e inmediato análisis de resultados y

toma de decisiones semanales para enderezar el curso de la ejecución cuando corresponda o comprobar lo atinado de las decisiones gerenciales. La valoración de riesgo es semanal por parte de la Dirección del PPP, pero las Direcciones Regionales y demás usuarios pueden observar el comportamiento diario de los indicadores.

El gestor puede diariamente ver sus propios indicadores de éxito, mismos con los que es valorado el éxito de su desempeño.

La DGT carecía de una herramienta de control de gestión en línea que permitiera en tiempo real tener resultados consolidados por AATT, Región o Nacional. Antes del PPP los informes tenían una frecuencia mensual hechos en formatos de Excel que se trasladaban por correos electrónico a las Direcciones Normativas para su consolidación a nivel nacional, logrando informes nacionales con una frecuencia no menor al trimestre.

Las Direcciones Normativas proporcionaban el formato de informe más no la herramienta para la llevanza del seguimiento de casos y la generación automatizada de informes, lo que incrementaba el margen de error, falta de uniformidad en la información y la inversión de tiempo, tres a cuatro días, cada final de mes para la preparación de informes en los formatos establecidos.

Mejoras inmediatas al SIAT⁵ (consulta integral , validaciones automáticas de la información, asignación masiva de casos)

En ocasiones la operatividad en las AATT se puede mejorar con modificaciones simples en el sistema de información que no demandan mayores desarrollos y que por el contrario si impactan fuertemente la gestión en las AATT.

De los talleres de retroalimentación surgieron ideas de mejoras inmediatas que se requirieron a la DTIT y ya están en producción a disposición de las AATT.

Es el caso de la consulta de información de un contribuyente en el sistema de información, anteriormente, un gestor tributario, para obtener toda la información referente a un contribuyente en estudio, debía navegar por diez menús del sistema, ingresar e imprimir cada tipo de información. Hoy con una sola consulta integral el sistema le extrae toda la información del caso en estudio. Incluso, tiene la opción de realizar la consulta individual, o cargar un archivo con los NIT de los casos asignados al sistema y generar la consulta masiva.

⁵ Sistema informático de la DGT en Costa Rica.

Otra mejora fue la asignación masiva de casos, tanto en el módulo de liquidaciones previas como en el de omisos, que se ejecuta con la carga de un archivo que contiene el listado de casos a gestionar y el usuario designado. Anteriormente, la asignación de casos la realizaba cada Subgerente caso por caso y en cada uno de los módulos.

Todos los años se realizaba un plan de validación de declaraciones informativas que consistía en unificar declaraciones informativas cuando un contribuyente tenía varias declaraciones presentadas, esta labor se automatizó este año.

Son ejemplos de mejoras que permitieron liberar horas hombre para el control tributario y de supervisión en el caso de los Subgerentes.

Mejora de la calidad de la información que ingresa a SIIAT

Un problema que perjudica la efectividad de las actuaciones de control de la DGT es la calidad de la información, después de varios estudios realizados en 2010 por la Subdirección General conjuntamente con Direcciones Normativas y Regionales, se establecen medidas a implementar en el 2011 para terminar en definitiva con este problema, se establece un programa de cambio en la captación de la información, abogando por dotar al contribuyente de herramientas tecnológicas para el cumplimiento de sus obligaciones de autoliquidación de impuestos y de información que a su vez aseguren a la DGT un nivel aceptable en la calidad de información mediante el control por validaciones.

Es un proceso de cambio. Para el 2011, corresponde:

- EDDI7: Consiste en una herramienta actualizada para la elaboración de declaraciones en formato PDF, a partir de la declaración de impuesto sobre las ventas de julio, es obligatorio presentar las declaraciones de impuestos en este formato o por internet. Esta medida se ve como un paso preparatorio hacia el incremento del porcentaje de contribuyentes que declaran virtualmente.
- Declara: Es la herramienta mejorada para la presentación de declaraciones informativas con lo incorporación de validaciones y modificaciones disminuirán significativamente la cantidad de registros a validar.
- Fortalecimiento del SIIAT mediante la integración diversa de distintas plataformas bajo un modelo punto net, de forma similar a como han desarrollado sus sistemas tanto España como Chile.⁶

⁶ *Se ha firmado un convenio de cooperación con la AEAT para potenciar y acelerar este proceso de integración, basados en la experiencia con que tal agencia cuenta al respecto.*

Existe conciencia de serias deficiencias del sistema de información y gestión de la DGT, razón por la que se ha dado inicio a un proceso de actualización y mejora del SIIAT, con una proyección de dos años de desarrollo. A estos efectos se ha firmado un convenio de cooperación técnica con España.

Incremento del uso de servicios virtuales por parte del contribuyente (Arañas intermitentes)

Entre más se avanza se amplía el abanico de posibles planes para el control tributario, urgidos por esta necesidad y limitados por los recursos, a partir de julio 2011, se da inicio a un plan piloto en dos AATT, cambiando la modalidad de prestación de servicios, que consiste en la continuidad de los mismos pero intercambiando entre atención personalizada y asistencia en quioscos ubicados en esas AATT para que el contribuyente cumpla sus obligaciones haciendo uso de la herramientas virtuales que ha puesto a disposición la DGT.

Lo anterior, da oportunidad de liberar personal dos días a la semana para ejecutar labores de control y de verificación del RUT, con mucha presencia en calle.

Resultados obtenidos en el PPP I semestre 2011

Meta Anual		Realizado	% Cumpl. Meta
		I Sem. 2011	
Por contribuyente	17.500	9.208	53%
Por brecha de incumplimiento:	22.500	11.489	51%
Meta en recaudación	\$9.800.000	Autoliquidado: \$5.249.975 Cobrado: \$2.488.993 de lo autoliquidado	Autoliquidado: 53% Cobrado: 48% de lo autoliquidado

4. CONCLUSIONES

Plan turbo, tres arañas, insolencia fiscal, traje de sastre para la masividad; todos estos términos o imágenes en apariencia ajena a nuestra realidad de gestores de la cosa pública en materia de tributos, son hoy términos usuales en la jerga de los funcionarios y funcionarias de la Administración Tributaria de Costa Rica, y tampoco resultan hoy ajenos a la prensa y la ciudadanía en general.

El concepto es sencillo de entender: construir en torno a lo construido, potenciar las buenas prácticas y al igual que en la misión del Apolo XIII, sin contar con mayor apoyo externo, sin contar con más recursos ni con cambios normativos que faciliten la gestión y el control.

Sin embargo, lo positivo en torno a todo este mensaje de imágenes, es que nuestros funcionarios tienen claro el camino y claros los objetivos. Luego, la dinámica es clara también para los contribuyentes y los resultados así lo denotan.

Mi experiencia como funcionaria de muchos años en la DGT, es que potenciando los recursos existentes, elevando a práctica institucional lo que funciona en direcciones regionales y observando la escasez de recursos como una oportunidad obligada, se pueden lograr bastante más resultados que los que se logran cuando no existe el reto de la urgencia, de la creatividad responsable y de hacer darse cuenta a todos, que las soluciones están frente a nosotros, esperando a ser despertadas.

Culmino con este artículo de prensa en el que el Director General pone en perspectiva global, lo explicado sobre el plan que me ha correspondido a mí liderar y presentar en esta ponencia.

FRAUDE Y COLESTEROL EN TIEMPOS DE REFORMA

Francisco Villalobos
Director General de Tributación

Gestionar tributos es una tarea que se ancla en dos pilares: que los contribuyentes cumplan voluntariamente y de la forma más cercana a la realidad y que los que no cumplen tengan consecuencias reales, sociales y pecuniarias.

No puede haber una sin la otra. Para que los contribuyentes cumplan se hace necesario facilitarles todos los medios posibles mediante la declaración y pago electrónicos, y en caso de dudas sobre aspectos

puntuales de sus negocios que puedan verse afectados por una norma fiscal, que puedan consultar a la Administración y tener certeza sobre su posición al respecto. Pero para estos contribuyentes, lo más importante, es que sepan y perciban que la Administración toma acciones contundentes contra los que no lo hacen, pues de lo contrario, hay un gran desincentivo, comprensible y hasta justificable, para no cumplir ni bien ni a tiempo. Esto se liga, definitivamente, con el otro pilar al que nos referimos, la persecución y sanción del fraude.

El fraude fiscal es lo que el colesterol al cuerpo humano, será imposible librarse completamente de él, pero los niveles en el cuerpo deben ser tolerables, controlados y saludables. Además, el ataque al fraude es algo que requiere medidas a corto y a largo plazo. Dejar de comer frituras de inmediato, pero comenzar un régimen de ejercicios y de cambio en la dieta que llevará algún tiempo.

Además de algunos estudios efectuados por la Contraloría General de la República sobre la evasión de impuestos, que son un indicador del problema, la institucionalidad costarricense ha avanzado en el ataque a esta situación, desde el Programa de Modernización de la Administración Tributaria (PMAT) hasta la promulgación del delito de defraudación fiscal; desde casos de fraude millonarios acusados y conciliados por sumas también millonarias, hasta la denuncia pública de los que no pagan y la atención y conciencia de la magnitud del problema. Pero hace falta seguir en el camino de las medidas de largo plazo: fomentar la educación fiscal, mejorar el tipo penal de defraudación, generalizar el IVA y gravar las ganancias de capital, dotar de salas especializadas en materia fiscal a nuestros tribunales penales e implementar un depositario de datos financieros y patrimoniales integrado y eficiente.

Mi deber es darle continuidad a las cosas que se han hecho e impulsar las medidas necesarias para los objetivos de largo plazo. En el corto, sin embargo, hay que dejar las frituras de inmediato. Nuestra propuesta de impacto consiste entonces en cinco ejes:

- 1- Un programa contra la insolencia fiscal, para lo que se ha dotado de recursos a una unidad especial que ataca casos verdaderamente notables, como el de un concurrido, conocido y popular bar-restaurant que declaró impuesto de renta cero en los años 2007 y 2008 y menos de ¢300 mil en el 2009 y en el 2010. En esa misma línea se seguirá revisando las declaraciones de los profesionales liberales, que han sorprendido con su baja contribución.

- 2- Un programa de presencia perceptible con la visita que inició el 21 de febrero y se prolongará hasta finales de año, a más de 17.000 contribuyentes cuyas declaraciones son cero o menores al promedio de los últimos años y sobre los que sabemos, por información cruzada, han tenido ingresos brutos mayores.
- 3- Un enfoque de la fiscalización distinto: menos es más, se reducirán las horas de auditoría centrándose no en todas las líneas del balance, sino en las que resultan clave según la industria y conforme a la información que previamente se recaba del contribuyente.
- 4- Un enfoque en el impuesto solidario, no tanto por lo que recauda, sino por el sentido de frustración que causa en la población, ver que solo cuatro mil propietarios han declarado y pagado este impuesto. Es notable que hay más de cuatro mil viviendas en Costa Rica que superan los ¢ 106 millones.
- 5- Una política de divulgación de los esquemas de fraude más conocidos, de publicación de listas de morosos y de generación de conciencia respecto al daño del exceso de colesterol.

Todos debemos ponernos en línea, no solo los trabajadores a quienes se les retiene el impuesto o los contribuyentes más controlados por sus propias políticas corporativas o por ser grandes contribuyentes. En esto estaremos enfocados, en esto estarán volcados nuestros esfuerzos. Aún con los limitados recursos, haremos un esfuerzo titánico en la gestión de los tributos, pero también hará falta cambios en las estructuras de las leyes para garantizar que todos los que disfrutan este país y sus bondades, paguen para mantenerlas y mejorarlas. No se vale, estar en el estadio sin pagar la entrada.

CONSIDERACIONES FINALES

Comentarios Finales

Dr. Isaías Coelho

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

NÚCLEO DE ESTUDOS FISCAIS

Atendiendo una gentil invitación, con gran satisfacción participo de esta conferencia técnica del CIAT. Como organismo de cooperación internacional y de difusión de conocimiento en materia tributaria, CIAT ha sido extremadamente exitoso. Este organismo joven de 44 años mantiene un elevado dinamismo en la gestión y disseminación de conocimiento. Sus eventos e iniciativas abundan en nuevas ideas, en un ambiente de colaboración y búsqueda de progreso.

Esta conferencia se ha dedicado al tema complejo y desafiante de la cobranza administrativa. Las presentaciones y discusiones, cuyos principales hallazgos se reseñan en seguida, han ofrecido una gama de estrategias y soluciones, necesariamente incompletas en razón de los múltiples condicionantes de las políticas públicas y la gestión.

Los límites del manejo administrativo del adeudo tributario

Se observa en los países miembros del CIAT una tendencia al fortalecimiento de los poderes administrativos de cobro de la deuda tributaria morosa. Sin embargo, en la mayoría de esos países el cobro coactivo requiere la intervención de un juez. Si bien la delegación de la potestad de ejecución a la autoridad administrativa agiliza el cobro—como lo demuestra la experiencia de algunos países más avanzados en esta dirección—todavía predomina la percepción de que la seguridad jurídica queda mejor protegida con un control jurisdiccional más inmediato.

La necesidad de actuar en dos esferas de poderes—administrativo y judicial—constituye un reto a la eficiencia del cobro coactivo. Para afrontarlo, las administraciones tributarias han buscado, de un lado, mejorar la cooperación entre los poderes y, de otro, enfatizar procedimientos administrativos amigables, como la persuasión, la promoción del civismo fiscal y el ofrecimiento de facilidades de pagos,

para lograr la satisfacción de la obligación tributaria, aunque de manera aplazada, en el ámbito puramente administrativo.

Merece observar que las administraciones tributarias del CIAT han progresivamente incrementado su arsenal de instrumentos de protección del adeudo tales como la incautación de depósitos bancarios, la aprehensión y subasta de activos, los embargos inmobiliarios y la responsabilidad solidaria de los dirigentes o terceros asociados.

La dimensión de economía política en las facilidades de pago

Existe un consenso de que la función esencial de la administración tributaria es recaudar los tributos establecidos en ley, y por lo tanto la administración tiene la responsabilidad de ejercer el cobro amigable, preferentemente, o forzoso, si es necesario, del adeudo tributario. Sin embargo, si la ejecución de la deuda tuviere como consecuencia potencial la bancarrota del contribuyente, con pérdida de producción y plazas de trabajo, surgen fuertes presiones sociales y políticas para adopción de alguna forma de atenuación del impacto del cobro fiscal. Tales presiones son aún más decisivas durante crisis económicas como la del año 2008.

Las administraciones por lo general se oponen a toda forma de amnistía tributaria, por el efecto perverso que suelen tener las amnistías sobre el cumplimiento tributario. Por exclusión, se han constituido planes de facilidades de pago para permitir al contribuyente eliminar gradualmente su pasivo tributario y retornar a la plena regularidad fiscal. La experiencia con planes de pago es riquísima en los países del CIAT y amerita una evaluación detallada.

En particular, es necesario considerar los incentivos que las facilidades de pago engendran para los contribuyentes. Si los intereses y otros recargos son bajos en relación al costo del crédito en los mercados financieros, los agentes económicos tienden a utilizar el retraso tributario como mecanismo de financiación. Si, al revés, los intereses y recargos son muy elevados, se hace difícil al deudor quitar la deuda al mismo tiempo que se mantiene al día con los tributos corrientes, lo que podría llevar a una situación de insolvencia.

Sea por restricción legal u operacional, no siempre la autoridad tributaria ha sido capaz de adecuar el plan de pago de la deuda a las circunstancias del contribuyente. Eso implicaría estructurar el número y monto de las prestaciones según la capacidad de pago y, de salida, estimar la capacidad de la empresa de seguir existiendo. Pero las autoridades ya se están apertrechando para evitar la liquidación

del patrimonio de la empresa deudora a través de la formación de empresas puentes u otras maniobras similares.

Las facilidades de pago típicamente no benefician a las fuentes retenedoras de impuesto sobre la renta o contribuciones previsionales del trabajador.

Las prioridades de la cobranza administrativa

Las presentaciones hechas por las delegaciones a la conferencia técnica deja claro que los distintos países vienen introduciendo, aparentemente con éxito, instrumentos modernos de gestión de adeudos, en particular el uso de sus recursos—que son por necesidad limitados—según estrategias de análisis de riesgo.

Así, se reconoce que la probabilidad de recuperación del adeudo disminuye rápidamente con su edad. Por esta razón, la pronta identificación de situaciones de mora—a través de una adecuada movilización de los sistemas de información—y la correspondiente toma de medidas administrativas, incluso las cautelares siempre que fueren necesarias, ganan gran importancia.

Dentro de la misma estrategia, los países por lo general ya están actuando de manera diferenciada sobre los subconjuntos de contribuyentes: un abordaje masivo para los adeudos de pequeños montos y una actuación diferenciada sobre los grandes deudores. Se han organizado planes de gestión especializada para deudores considerados “estratégicos”, los cuales reciben un seguimiento más efectivo. En diversos países, estos criterios ya han resultado en una mejora consistente de la recuperación de créditos y por ende de los índices de morosidad.

Delitos en materia tributaria

Aunque la evasión calificada y el fraude en materia tributaria constituyan figuras criminales en los países del CIAT, su penalización no juega un papel importante. De hecho, el pago de la deuda morosa generalmente elude la acción penal, ya sea porque la ley lo establezca expresamente o porque los jueces penales tienden a considerar el pago del principal y penalidades como una forma de arrepentimiento eficiente.

La dimensión tecnológica

Se ha reconocido que la eficacia y eficiencia en el cobro de la deuda morosa sólo es posible si la administración tributaria como un todo

es eficiente y eficaz. A su vez, esto requiere un avance tecnológico constante. La mesa de discusión sobre tecnologías de información dejó claro que, excepto por los procesos masivos y repetitivos que pueden ser externalizados, la administración tributaria necesita desarrollar en su casa los sistemas informáticos más estratégicos.

Si en el pasado esa autosuficiencia ya se afirmaba en razón de la especificidad de los procesos, hoy día ella toma nueva importancia por la creciente interacción de la administración con los contribuyentes, los cuales demandan servicios interactivos y flexibles.

La necesidad de mensurar resultados

Se revela difícil hacer comparaciones entre países con relación a la eficiencia en la cobranza de la deuda morosa por la razón que no hay uniformidad en la métrica ni una compilación de series históricas o índices. Sin duda estos deseables indicadores surgirán como subproductos del proyecto “Estado de las Administraciones Tributarias en América Latina”, que en buena hora el CIAT lleva con la cooperación del BID y CAPTAC-DR.

En esa misma línea, me complace saludar la publicación del estudio “Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios” que el CIAT ha elaborado junto con delegaciones de países miembros. El estudio contribuirá para una mejor comprensión del tema y facilitará la deseable uniformización de la métrica de gasto tributario.

Por último, pero no menos importante...

... me gustaría de saludar el CIAT, especialmente los distinguidos miembros del Consejo Directivo y de la Secretaría Ejecutiva, por la alta calidad de las discusiones en esta Conferencia Técnica, que sin duda resulta de una laboriosa preparación.

Expresando la opinión general de los participantes de este evento, me gustaría agradecer a las autoridades de Portugal, especialmente el Dr. José António Azevedo Pereira, Director General de Impuestos, por la excelente hospitalidad.

Y a todos los participantes los saludo por la alta calidad de las presentaciones y discusiones, bien así por su espíritu público y disposición a la cooperación internacional.

Muchas gracias y hasta pronto.

PROGRAMA TÉCNICO

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT
Lisboa, Portugal,
24 al 27 de octubre de 2011

PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES

TEMA PRINCIPAL: “LA COBRANZA ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO EFECTIVO DE INCREMENTO DEL RECAUDO”

Lunes 24 de octubre

Mañana

- 09:00 - 09:45 Acto inaugural (45')
- 09:45 - 10:15 Conferencia Inaugural: Carlo Cottarelli-Director del Departamento de Finanzas Públicas, FMI (30')
- Moderador: Manjari Kacker, Miembro de la Junta Central de Impuestos Directos, Ministerio de Finanzas, India
- 10:15 - 11:00 Foto oficial y Receso para café

TEMA 1: LAS FACULTADES DE COBRO DE LAS AATT: LA COBRANZA ADMINISTRATIVA VS LA COBRANZA JUDICIAL

- Moderador:** Carlos Marx Carrasco, Director General, Servicio de Rentas Internas, Ecuador
- 11:00 - 11:30 **Orador:** Arij Van Eijdsden, Director General de la Administración de Impuestos y Aduanas, Países Bajos (30')
- 11:30 - 11:40 **Comentarista:** Richard Philp, Director, Oficina Nacional de Cobro Coactivo, Departamento de Rentas Internas, Nueva Zelanda (10')
- 11:40 - 12:10 Debate (30')

Caso práctico 1.1: La competencia para el cobro administrativo coactivo y el amigable: estructuras administrativas, alcance, ventajas y desventajas

Moderador: Jaroslava Musilova, Directora de Comunicación, Departamento de Relaciones Internacionales, República Checa

12:10 - 12:30 **Orador:** Max Marteau, Representante del Director General, Dirección General de Finanzas Públicas, Francia (20')

12:30 - 12:50 **Orador:** Carlos Roberto Occaso, Subsecretario de Recaudación y Atención al Contribuyente, Secretaría da Receita Federal, Brasil (20')

12:50 - 13:20 Debate (30')

13:20 - 14:45 Almuerzo

Tarde

Caso práctico 1.2: La clasificación y gestión de cartera de adeudos

Moderador: Gerónimo Bellassai, Vice Ministro de Tributación, Subsecretaría de Estado de Tributación, Paraguay

14:45 - 15:05 **Orador:** Mario Pereira Januário, Director de Finanzas, Ministerio de Finanzas, Portugal (20')

15:05 - 15:25 **Orador:** Rudy Villeda, Superintendente de Administración Tributaria, Guatemala (20')

15:25 - 16:00 Debate (35')

Martes 25 de octubre

TEMA 2: MECANISMOS EFICACES DE RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS: MEDIDAS CAUTELARES, FACILIDADES O ACUERDOS DE PAGO Y REMATE DE BIENES

Moderador: José Antonio de Azevedo Pereira, Director General, Dirección General de Impuestos, Portugal

09:00 - 09:30 **Orador:** José María Meseguer Rico, Director General, Agencia Estatal de Administración Tributaria, España (30')

09:30 - 09:40 **Comentarista:** Carlos Alberto Barreto, Secretario, Receita Federal de Brasil (10')

09:40 - 10:00 Debate (20')

10:00 – 10:20 Receso

Caso práctico 2.1: Las medidas cautelares, su aplicación y oportunidad

Moderador: Roberto Ugarte, Presidente Ejecutivo, a.i., Servicio de Impuestos Nacionales, Bolivia

10:20 – 10:40 **Orador:** Tania Quispe, Superintendente Nacional Tributario, Perú (20')

10:40 - 11:00 **Orador:** Carlos Marx, Director General, Servicio de Rentas Internas, Ecuador (20')

11:00 - 11:20 Debate (20')

Caso práctico 2.2 Las facilidades o acuerdos de pago: oportunidad, condiciones y aplicación.

- Moderador:** María Raquel Ayala Doval, Directora de Estudios y Capacitación – CIAT
- 11:20 – 11:40 **Orador:** Michael Gitau Waweru, Comisionado General, Servicio de Ingresos, Kenia (20')
- 11:40 - 12:00 **Orador:** Pablo Ferreri, Director General de Rentas, Dirección General Impositiva de Uruguay (20')
- 12:00 - 12:20 **Orador:** Cecilia Rico, Subdirectora de Gestión de Recaudo y Cobranzas, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Colombia (20')
- 12:20 - 13:00 Debate (40')
- 13:00 – 14:30 Almuerzo

Tarde

14:30 - 17:40 **SESIÓN TÉCNICO-ESTRATÉGICA:**

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.

- 14:30 - 16:00 **Mesa Redonda 1:** Tecnología de la información como herramienta de modernización de las AATT.

Moderación: CIAT- Raul Zambrano

Participantes: Argentina, Chile, Ecuador, España, México, Portugal

- 16:00 - 16:20 Receso
- 16:20 - 16:45 Presentación del Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los gastos tributarios, CIAT.

- 16:45 - 17:10 Informe avance proyecto CIAT/ BID/CAPTAC-DR.
- 17:10 - 17:40 Discusión Abierta – La Aplicación Práctica de los Manuales – Desafíos y Oportunidades

Miércoles 26 de octubre

Continuación Tema 1

Caso práctico 1.3: Las formas de extinción de la acción administrativa coactiva y sus consecuencias

Moderador: Viralee Latibeaudiere, Directora General de Administración Tributaria, Servicio de Ingresos, Jamaica

- 09:00 - 09:20 **Orador:** Carlos Sánchez, Director General de los Recursos Humanos de la Seguridad Social, Argentina (20´)
- 09:20 - 09:40 Debate (20´)
- 09:40 - 10:20 Estrategia de la SE del CIAT para el procesamiento, selección y atención de demandas y el plan de acción para 2012 - 2013
- 10:20 - 10:40 Comentarios y preguntas
- 10:40 - 11:00 Receso
- 11:00 - 11:20 BFD – Cursos y Actividades en América Latina
- 11:20 - 11:50 Convocatoria Conferencia Global de International Tax Dialogue - ITD
- 11:50 - 12:20 Informe de International Tax Compact-ITC

Jueves 27 de octubre

Mañana

TEMA 3: HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS ADEUDOS

Moderador: Alejandro Burr Ortúzar, Subdirector de Estudios, Servicio de Impuestos Internos, Chile - SII

09:00 - 09:30 **Orador:** Frank Van Driessche, Administración de Impuestos y Lucha contra el Fraude Fiscal, Dirección General de Tributación y Unión de Aduanas, Comisión Europea (30')

09:30 - 09:40 **Comentarista:** Rodrigo Montufar, Miembro del Directorio Superintendencia de Administración Tributaria, Guatemala (10')

09:40 - 10:00 Debate (20')

10:00 - 10:30 Receso

Caso práctico 3.1: Los sistemas de información y su apoyo en la gestión de cobro amigable y coactivo

Moderador: Helena Ferreira, Comisionada Asistente División de Rentas Internas, Trinidad y Tobago

10:30 - 10:50 **Orador:** José María Fernandes Pires, Director Jefe de la Misión para implementar el Plan Estratégico, Portugal (20')

10:50 - 11:10 **Orador:** Germania Montás, Subdirectora General de Impuestos Internos, República Dominicana (20')

11:10 - 11:30 **Orador:** Richard Denis, Director General, Agencia de Ingresos de Canadá, (20')

11:30 - 12:00 Debate (30')

12:00 - 12:30 Presentación Manual para las AATT-Estructuras Organizacionales y RRHH. Peter Veld, Administración Tributaria de Países Bajos/CIAT.

12:30 - 14:00 Almuerzo

Tarde

Caso práctico 3.2: La cooperación administrativa internacional: la asistencia para el cobro

Moderador: Francisco Beiner, Gerente de Desarrollo y Eventos Institucionales - CIAT

14:00 - 14:20 **Orador:** Douglas O'Donnell, Director de la Administración de Tratados y Coordinación de Asuntos Internacionales en la División de Empresas Grandes y Medianas, Servicio de Rentas Internas, EE.UU (20')

14:20 - 14:40 **Orador:** Elina Karhusaari, Asesora, Administración Tributaria, Finlandia (20')

14:40 - 15:00 Debate (20')

Caso práctico 3.3: Las alianzas estratégicas con terceros para la obtención de información sobre bienes y dineros

Moderador: Cornelis Van Dijk, Director de Impuestos y Aduanas, Dirección de Impuestos, Suriname

15:00 - 15:20 **Orador:** Roxana González Masis, Directora de la Dirección Regional Pacífico, Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda, Costa Rica (20')

15:20 - 15:40 **Orador:** Stefano Gesuelli, Jefe de la Unidad de Tributación de la Guardia de Finanza, Italia (20')

- 15:40 -16:00 Debate (20´)
- 16:00 - 16:10 Evaluación evento
- 16:10 - 17:30 Clausura
- 16:10 - 16:40 Consideraciones finales: Isaias Coelho, Fundación Getulio Vargas (30´)
- 16:40 - 17:30 Actos de cierre del evento

LISTA DE PARTICIPANTES

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT

Lisboa, Portugal
Octubre 24 al 27, 2011

LISTA DE PARTICIPANTES

AATA

Pascal-Baylon Owona
Secretary-General - AATA

ADAM SMITH INTERNATIONAL

Graeme Keay
Senior Tax Policy Adviser

ÁFRICA DEL SUR

Thinus Marx
Group Executive: Compliance &
Processing

ARGENTINA

Carlos Alberto Sánchez
Director General Recursos Seguridad
Social – AFIP

Angel Ruben Toninelli
Director DGI – AFIP

BANCO MUNDIAL

Rajul Awasthi
Senior Development Specialist
World Bank Group

BARBADOS

Stacy Goodridge
Deputy Director (ag) - Value Added Tax

Cheryl Rogers
Chief Accountant
Inland Revenue Dept. Ministry of Finance

BÉLGICA

Carlos Six
General Manager - Tax Administration

BOLIVIA

Diana Miriam Martínez de Paz
Profesional Abogado
Servicio de Impuestos Nacionales

Raúl Vicente Miranda Chavez
Prof. Ciencias Eco.
Servicio de Impuestos Nacionales

Roberto Ugarte
Presidente
Servicio de Impuestos Nacionales

Miguel Angel Vaca Chavez
Jefe Departamento Jurídico
Servicio de Impuestos Nacionales

María José Veizaga Ponce de León
Abogada
Servicio de Impuestos Nacionales

BRASIL

Carlos Alberto Barreto
Secretário
Receita Federal do Brasil

Lista de Participantes

Flávio Antônio Goncalves Martins Araújo

Coordenador-Geral de Relações Internacionais
Receita Federal do Brasil

Carlos Roberto Occaso

Subsecretario de Recaudación y Atención al Contribuyente
Secretaria da Receita Federal

BRASIL-BID

Maria de Fatima Cartaxo

Especialista Sênior em Gestão Fiscal e Municipal
Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

BRASIL- CARF

Otacílio Dantas Cartaxo

Presidente
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF

BRASIL- COGEF

Myrthes Pinheiro

Vicepresidente
COGEF

BRASIL - ENCAT

Vinicius Freitas

Coordenador Técnico Adjunto
ENCAT

BRASIL- ESAF

João Dias Neto

Diretor-Geral Adjunto
Escola de Administração Fazendária – ESAF

BRASIL - FGV/SP-

Isaias Coelho

Investigador Senior
Núcleo de Estudos Fiscais, FGV/SP, Brasil

BRASIL- FEBRAFITE

Roberto Kupski

Presidente
FEBRAFITE - Federação Brasileira de Associações de Fiscais d

BRASIL-INVITADO

Vinicius Teixeira Sucena

Assessor Técnico
Casa Civil - Presidência da República

BRASIL- PGFN

Paulo Ricardo de Souza Cardoso

Diretor /DGDAU/PGFN
PGFN/ MF

BRASIL - SEFAZ ESTADO DE ESPIRITU SANTO

Gustavo Assis Guerra

Subsecretário de Estado da Receita
Secretaria de Estado da Fazenda

BRASIL - SEFAZ-ESTADO DE BAHIA

Eudaldo Jesus Almeida

Coordenador
Secretaria da Fazenda de Bahia

Carlos Martins Marques de Santana

Secretário da Fazenda do Estado da Bahia
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

BRASIL- SEFAZ-MARANHÃO

Claudio José Trinchão Santos

Secretário de Fazenda do Estado do Maranhão
Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão

BRASIL- SERPRO

André de Cesero
Superintendente de Administração
Tributária
SERPRO - Serviço Federal de
Processamento de Dados

Marcos Vinicius Ferreira Mazoni
Diretor-Presidente
SERPRO

Jorge Luiz Guimaraes Barnasque
Director
SERPRO

CANADÁ

Richard Denis
Director General
Canada Revenue Agency

Bruce Snider
Manager, International Relations Office
Canada Revenue Agency

CAPTAC-RD/FMI

Oscar Vazquez
Experto Residente
CAPTAC-RD/ FMI

CATA

Tutu Bakwena
Executive Director
CATA

CHILE

Alejandro Burr
Subdirector de Estudios
Servicio de Impuestos Internos

CHINA TAIPEI

Li-Chien Kuo
Director
Ministry of Finance ROC

CHIPRE

Georgios Poufos
Director
Inland Revenue Department of Cyprus

CIAT

Márcio Ferreira Verdi
Secretario Ejecutivo
CIAT

Isaac Gonzalo Arias Esteban
Gerente de Cooperación Internacional
CIAT

Maria Raquel Ayala Doval
Directora de Estudios y Capacitación
CIAT

Francisco Beiner
Gerente de Desarrollo y Eventos
Institucionales
CIAT

Marco Antonio de Gracia Alcázar
Asistente Administrativo
CIAT

Miguel Pecho
Gerente de Estudios
CIAT

Socorro Velazquez
Director de Asistencia y Cooperación
Internacional
CIAT

Raúl Zambrano
Gerente de Asistencia Técnica
CIAT

COLOMBIA

Cecilia Rico
Subdirectora de Gestión de Recaudo y
Cobranzas
DIAN-Colombia

**COLOMBIA. UNIVERSIDAD
EXTERNADO DE COLOMBIA**

Olga Lucia González
Coordinadora Académica
Universidad Externado de Colombia

Julio Roberto Piza
Director Departamento Derecho Fiscal
Universidad Externado de Colombia

Lista de Participantes

COMISION EUROPEA

Frank Van Driessche
Principal Administrator
DG Taxation and Customs Union

COSTA RICA

Roxana González
Directora Regional
Dirección General de Tributación

Álvaro Roberto Ramos Chaves
Director General de Hacienda
Ministerio de Hacienda

Francisco Villalobos
Director General de Tributación
Ministerio de Hacienda

CROWN AGENTS

Michael Canvin
Director, Tax
Crown Agents for Oversea Governments
and Administrations Lim

Dale Williams
Adviser, Tax
Crown Agents for Oversea Governments
and Administrations LTD

ECUADOR

Carlos Marx Carrasco Vicuña
Director General
Servicio de Rentas Internas – SRI

Silvia Martínez
Directora Nacional de Recursos
Humanos
Servicio de Rentas Internas - SRI

David Alexander Ruales Mosquera
Director Nacional Financiero
Servicio de Rentas Internas SRI

ESLOVAQUIA

Eva Takacova
Director of the Office of Director General
Tax Directorate of the Slovak Republic

ESPAÑA

Luis Cremades
Jefe de La Misión de España ante el
CIAT
CIAT

Carolina Del Campo Azpiazu
Jefa Unidad Relaciones Internacionales
AEAT

Ignacio Gonzalez García
Director del Departamento de Informática
AEAT

Sixto Heredia Herrera
Consejero de Finanzas
Embajada de España en Portugal

José María Meseguer Rico
Director General
AEAT

Francisco Muñoz de Morales Anciola
Director de Gabinete del Director
General
AEAT

Celia Pablos Salgado
Directora de Formación
IEF

ESTADOS UNIDOS

Douglas O'Donnell
Director, Competent Authority &
International Coord.
IRS

Raul Pertierra
Revenue Service Representative
IRS

ESTADOS UNIDOS - TREASURY DEPARTMENT

Alexandra Minkovich
Attorney Advisor
Treasury Department

FINLANDIA

Elina Karhusaari
Senior Advisor
Finnish Tax Administration

**FONDO MONETARIO
INTERNACIONAL**

Carlo Cottarelli
Director of Fiscal Affairs Department –
IMF

Juan Toro
Jefe de Division – FMI

FRANCIA

Alain Bourret
Team Manager - International
Cooperation Department
General Directorate of Public Finances

Isabelle Gaetan
Jefe Misión Francesa
DGFIP

Josiane Lanteri
Head of the International Cooperation
Department
DGFIP

Max Martineu
Delegate to the General Director
General Directorate of Public Finances

GIZ

Reinhold Basse
Consultor Inter
GIZ (INWENT/DSE)

Ute Eckardt
Senior Advisor

Iris Mueller
Public Finance Advisor

Joerg Wisner
Senior Project Manager
GIZ / HCD-LA

Matthias Witt
Head Public Policy
GIZ GmbH

GUATEMALA

Henry Almengor
Director Titular
Superintendencia de Administración
Tributaria

Gladis Gil
Directora Suplente
Superintendencia de Administración
Tributaria

Rodrigo Montufar
Miembro del Directorio
Superintendencia de Administración
Tributaria

Rudy Villeda
Superintendente
Superintendencia de Administración
Tributaria

IBFD

Maarten Goudsmit
Director Publishing - IBFD
Victor van Kommer
Director – IBFD

INDIA

Manjari Kacker
Member, Central Board of Direct Taxes
& Special

INVITADOS

Vasco Guimaraes
Investigador-Jurista
ISCAL-DGCI

George Guttman
Senior Analyst
Government Accountability Office

Carlos Alberto Rubinstein
Subdirector General de Cobranzas
AGIP

IOTA

Marek Welencyk
Executive Secretary - IOTA

Lista de Participantes

ITALIA

Stefano Gesuelli
Head of Taxation Unit
Guardia di Finanza

ITD

Ana Cebreiro
Economista Fiscal – ITD

JAMAICA

Viralee Latibeaudiere
Commissioner General
Tax Admin. Jamaica

MALÁSIA

Puteh Mariah Harun
Director
Revenue Management Department

MÉXICO

Lizandro Nuñez Picazo
Administrador General de Recaudación
Servicio de Administración Tributaria

NUEVA ZELANDIA

Richard Philp
Manager [National Collections
Enforcement]
Inland Revenue Department [New
Zealand]

OCDE

Matthijs Alink
Senior Advisor
OECD

Grace Perez-Navarro
Deputy Director, Centre for Tax Policy &
Administration
OECD

PAÍSES BAJOS

Marian Bette
Senior Policy Officer
Ministry of Finance

Job Langbroek
Events Organizer
Ministry of Finance

Arij Van Eijdsen
Senior Policy Officer
Ministry of Finance

Peter Veld
Director General of the
Ministry of Finance

PANAMÁ

Ana De Las Mercedes Martínez
Jefa de Jurisdicción Coactiva – DGI

PARAGUAY

Gerónimo Bellassai
Viceministro – SET

Fernando Vidal Flecha Arrua
Director General de Fiscalización
Tributaria
SET - Ministerio de Hacienda

Maria Selva Giménez de Paiva
Directora Gral. de Recaudación
Mrio. Hacienda Subsecretaria de
Tributación

PORTUGAL

Jose Azevedo Pereira
Director-Geral
Direcção-Geral Impostos

Leonor Duarte
Subdirectora-Geral
Direcção-Geral dos Impostos

João Durão
Subdirector-Geral
Direcção-Geral dos Impostos

Mario Januário
Director Finanças Lisboa
Direcção-Geral dos Impostos

Jose Pires
Director de Serviços
Direcção-Geral Impostos

Maria Angelina Silva
Subdirectora –Geral
Direcção-Geral dos Impostos

KENIA

Michael Gitau Waweru
Commissioner General
Kenya Revenue Authority

REPÚBLICA CHECA

Jana Jaresova
Management of Administration of Taxes
Section Dire
General Financial Directorate

Jaroslava Musilova
Communication and International
Relations Department
General Financial Directorate

REPÚBLICA DOMINICANA

Juan Hernández
Director General
Dirección General de Impuestos Internos
-DGII

Germania Montás
Subdirectora General
Dirección General de Impuestos Internos
-DGII

SINT MAARTEN

Sylvia Gumbs
Receiver
Government of St. Maarten

Sherry Hazel
Secretary General
Government of St.Maarten

Mercedez James
Fiscal jurist
Fiscal Affairs

SUECIA

Sven Kihlgren
Enforcement Director
Enforcement Authority

SURINAME

Cornelis Van Dijk
Director of Taxes & Customs
Ministry of Finance

Carlos Wong Loi Sing
Deputy Collector of Direct Taxes
Ministry of Finance

TRINIDAD Y TOBAGO

Helena Ferreira
Assistant Commissioner
Inland Revenue Division

Cheryl Phillip
Commissioner
Inland Revenue Division

URUGUAY

Pablo Ferreri
Director General – DGI

**URUGUAY - BANCO PREVISIÓN
SOCIAL - ASESORÍA TRIBUTARIA Y
RECAUDACIÓN**

Daniel Croza
Director Técnico

Hugo Odizzio
Director

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 50 ejemplares.