

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

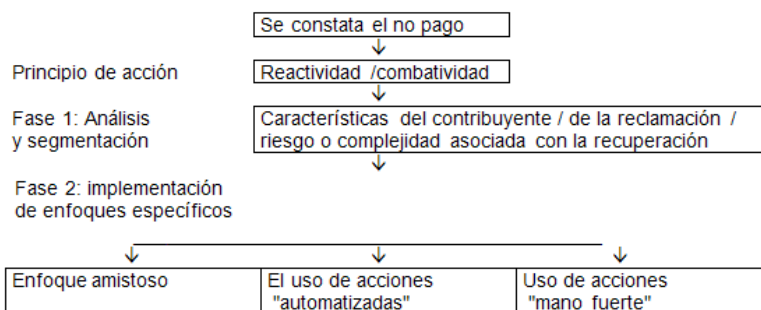
Dos consignas deben guiar las acciones de los servicios administrativos encargados de la cobranza: Reacción rápida y pugnacidad.

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 irrecuperables 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.