



CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

CONCEPTOS SOBRE EL MODELO DE SISTEMAS DE INFORMACION PARA LAS
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

MSI-AT - CIAT

Septiembre 2004

SECRETARIA EJECUTIVA

Introducción

Las administraciones tributarias han enfrentado permanentemente dificultades para disponer de datos confiables, oportunos y relevantes sobre las distintas actividades que se realizan internamente, y para tener acceso a información adecuada del medio ambiente externo.

Muchos de los esfuerzos realizados por las administraciones tributarias para recolectar, validar, y consolidar información de las actividades de la gestión, se han valido de la utilización de sistemas de información no integrados a los flujos de procesos y de información, con lo cual los resultados no han sido suficientemente satisfactorios.

Por otra parte, ninguna herramienta tecnológica supera por si misma, ni puede reemplazar, a una clara estrategia de control que este basada en procesos sistemáticos de análisis de información que orienten las actividades a los casos más relevantes de mayor incumplimiento relativo, y que esté acompañada de un buen sistema de planeación operativa para priorizar las distintas cargas de trabajo.

La tecnología tampoco sustituye una organización adecuadamente estructurada, con procedimientos simples y ordenados que conduzcan a la eficacia operativa, que cuente con buena planeación, con suficiente información para conocer el contribuyente y analizar su comportamiento, con canales de comunicación entre los diferentes equipos para compartir datos y experiencias relevantes y con una adecuada base de información.

En consecuencia la incorporación de tecnología de información a los procesos de gestión, debe realizarse en función de un modelo de sistemas de información que esté formulado y sea parte del modelo de gestión institucional¹.

Este modelo de sistemas de información debe ajustarse a las necesidades del modelo de gestión, las cuales están determinadas por características propias como el estilo de gerencia empleado, los niveles de autoridad, el nivel de desempeño del cuerpo directivo y ejecutivo. Para ello es necesario determinar las áreas y factores clave de la gestión y establecer para cada una, cual es la información más relevante que permitirá

¹ Ver: Conceptos sobre el modelo integral de gestión (MIG-AT). CIAT.

seguir el ritmo y medir el pulso de su desempeño y con que oportunidad y frecuencia será requerida.

Los sistemas de información.

Además de ser activos valiosos, por medio de los cuales se identifica, obtiene, procesa y reporta información, que es además otro activo muy valioso, sirven para conocer: (i) la forma como están siendo utilizados los recursos, (ii) la forma como están siendo realizadas las operaciones y cumplidos los objetivos, (iii) datos que conlleven al análisis de riesgos y su administración, y (iv) datos del medio ambiente externo que además de fortalecer el análisis de riesgos, permitan ajustar las estrategias y reconducir los objetivos.

Adecuados sistemas de información, permiten conocer con mucho nivel de precisión y con gran oportunidad cómo está siendo utilizado cada uno de los recursos, cómo esta siendo realizada cada operación, cual es el desempeño de cada funcionario, que esta pasando con cada uno de los casos que están bajo investigación, y a nivel agregado establecer los niveles de desempeño de los grupos de trabajo, las unidades, las administraciones, las gerencias regionales, las dependencias del nivel central y la entidad como un todo.

Impacto de la tecnología en la gestión de las administraciones tributarias .

Las nuevas tecnologías brindan nuevas oportunidades, proporcionan mayor rapidez para obtener y usar la información y ayudan a reducir los errores asociados a la generación y suministro de la misma. La masificación de sistemas que operan en tiempo real permitirá la interconexión inmediata con distintas bases de datos y el cruce inmediato de transacciones para verificación, cargue o acreditación fiscal.

Las ATs actualmente pueden ofrecer servicios que antes no eran posibles. Ubicar oficinas de atención al contribuyente en cualquier parte del mundo en el que exista un PC conectado a Internet. Los servicios pueden estar al alcance de cualquier persona, sin necesidad de hacer presencia física en las oficinas geográficas. Los contribuyentes pueden presentar declaraciones o hacer sus pagos desde sus domicilios 24 horas al

día, 7 días a la semana y los costos operativos para ofrecer esta atención, son mínimos comparados con los esquemas tradicionales de operación.

La tecnología, su aprovechamiento y las crecientes posibilidades de obtener información estructurada sobre operaciones económicas, comerciales y financieras, permite cada vez más, conocer detalles de cada contribuyente y administrar esta información para ofrecerles servicios personalizados y también controles especializados y específicos.

La calidad de la información de las transacciones realizadas por los contribuyentes con la administración tributaria mejora significativamente. Se pueden captar los datos desde la fuente que los genera, y además ofrecer programas que le ayudan a generar esos datos, a elaborar sus declaraciones, a liquidar sus impuestos y en general a cumplir con todas sus obligaciones tributarias.

La ampliación de los medios para recibir información masiva de contribuyentes y agentes de información, reduce significativamente el tiempo para procesamiento y disponibilidad de esa información. Muchos de los controles que tradicionalmente se aplicaban mediante procesos masivos posteriores, se aplican ahora interactivamente en línea. Es fácil ahora captar más y mejor información del medio ambiente externo en el que interactúan las administraciones. También crecen las posibilidades para captar información interna.

Además de las ventajas evidentes relacionadas con el contacto con los contribuyentes, internamente los beneficios son muy importantes. En primer lugar es posible tener contacto directo, en línea e interactivo con todas las dependencias y todos los funcionarios. Los aspectos de divulgación de información hacia los funcionarios en todos los niveles se simplifican ya sea por la publicación de información en los portales internos o por el simple uso del correo electrónico.

La interacción entre los distintos niveles organizacionales y los funcionarios que los conforman, ahora es posible en forma dinámica. Se crean nuevos mecanismos para realizar el trabajo en grupo mediante conexiones virtuales interactivas.

Es más fácil crear flujos de información, procesos y cadenas de actividades que atraviesan las barreras de la estructura organizacional. Los funcionarios pueden realizar su trabajo mediante sistemas de información en flujos de procesos integrados, que conectan distintas instancias organizacionales, y distintos sitios geográficos.

En administraciones con incipientes niveles de desarrollo y con procesos menos estructurados de gestión, es fácil instalar rápidamente servicios para capturar en todas las dependencias información de su gestión o de sus actividades en caso que estas no estén integradas a la red de procesos, o para cargar la información de actividades no integradas.

La interconexión de nuevos sistemas con sistemas anteriores, permite consultar en línea antiguas bases de datos para extraer información que se mezcla con otra, proveniente de sistemas de información nuevos. Toda la información requerida por un funcionario está al alcance de la pantalla de un computador personal, a través de una red local o de una red pública inalámbrica.

Las nuevas tecnologías revolucionan el trabajo de los auditores. No solo por el acceso a mejores fuentes de información lo que posibilita una mejor planificación operativa de sus actividades, sino porque durante las auditorías, productos especializados de software los guían interactivamente en la realización de su trabajo de campo. Los cruces de información y la validación de datos "in situ" permiten tomar mejores decisiones. La información que obtienen y con la cual alimentan los sistemas es el mejor elemento para garantizar la efectividad de su actuación y a la vez permiten medir su gestión.

Así por ejemplo, del análisis global de declaraciones tributarias, de información de terceros y de datos relevantes de la economía, se pueden establecer patrones y tendencias que permitan definir dinámicamente programas de control tributario, que se ejecutan en tiempo real realizando la selección de casos a verificar, fiscalizar o auditar.

En este mismo sentido los sistemas de información permiten realizar la asignación de estos casos a los funcionarios, de acuerdo a sus cargas de trabajo y sus perfiles profesionales. A partir de allí, el sistema guía al funcionario en los pasos que debe dar,

para realizar el control específicamente a cada caso que le haya sido asignado, hasta obtener los resultados finales de su actuación.

El Modelo de Sistemas de Información (MSI-AT).

El concepto del modelo de sistemas de información integrado a un modelo de gestión, se basa en el planteamiento según el cual una buena información es la que se obtiene directamente en la fuente que la genera, pero es mejor, si durante la generación de la información, los datos relevantes de la misma que deben ser conocidos en otras instancias se extraen y almacenan simultáneamente; y es mejor aun, si durante la generación de la información, esta es almacenada en forma tal que sus datos relevantes puedan ser extraídos en cualquier momento por la instancia que la requiera.

El modelo de sistemas de información tiene como objetivo poner en funcionamiento componentes informáticos que le permitan a la administración tributaria establecer flujos de trabajo e información horizontales a través de las distintas áreas clave de la organización, involucrando todas las labores operativas como parte del flujo de los procesos.

Si todas las labores operativas, hasta la tarea más sencilla empleada en el control de los contribuyentes, es realizada con la ayuda de moderna tecnología, que al mismo tiempo almacena su información y alimenta la siguiente tarea en la secuencia del proceso de que forman parte, se dispone de toda la información requerida en forma instantánea, pero principalmente se agrega valor a la cadena productiva, que se potencia por el uso de la tecnología e incrementa sustancialmente los resultados.

La existencia de un MSI-AT, implantado mediante los adecuados componentes informáticos, permite conocer en cada momento lo que está pasando con cada tarea, con cada proceso, con cada objetivo trazado, con cada estrategia planeada. Permite saber cual fue el resultado del mes pasado frente al actual, del día de ayer frente al de hoy, inclusive al nivel más detallado posible.

Cuando un MSI-AT esta implantado, la información de gestión es el resultado de la realización de los procesos y no el resultado de ejecutar una tarea operativa adicional como llenar un formulario o elaborar un reporte. La información de gestión es un

producto natural de la ejecución de los procesos, es un valor agregado obtenido durante su ejecución. Adicionalmente esta información es un elemento esencial de la gerencia, la dirección, la planificación y el control.

De esta forma en la medida en que se asciende en la pirámide organizacional, se obtiene una visión cada vez más estructurada de la gestión y controles más agregados, con información más oportuna, confiable y precisa. La gerencia puede propiciar el cambio permanente y la adaptación de procesos mediante cambios rápidos en los flujos de trabajo e información, que se incorporan dinámicamente y propician seguimiento automático.

El CIAT y el MSI-AT.

El CIAT considera que la implementación de modelos de sistemas de información (MSI-AT), estructurados como parte de modelos integrales de gestión (MIG-AT), garantiza el adecuado funcionamiento de las administraciones tributarias, debido a que la integración de procesos, que se traducen en acciones de control y de servicio a los contribuyentes, permite el suministro de flujos de información permanentes, que realimentan a los mismos procesos para los ajustes que correspondan, y realimentan los objetivos y planes de acción trazados, cuyos correctivos producen consecuentemente ajustes a los procesos.

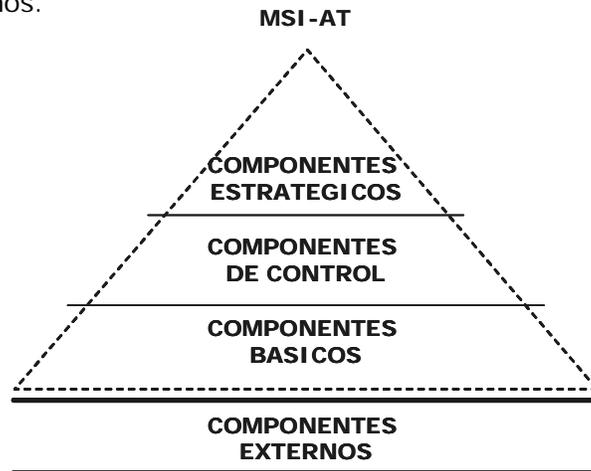
También se realimenta la formulación de estrategias de control y servicio que ocasionarán ajustes en los objetivos y planes de acción. De esta forma ocurre un ciclo permanente que siempre resulta en acciones cada vez más efectivas, mejores acciones de control y en mejoras permanentes en el cumplimiento, reducción de evasión y seguramente incrementos recaudatorios.

La experiencia del CIAT y su conocimiento sobre las mejores prácticas en materia de administración tributaria, le permiten ofrecer servicios especializados de asistencia técnica para la formulación e implantación de Modelos de Sistemas de Información (MSI-AT) y de Modelos Integrales de Gestión (MIG-AT).

El CIAT dispone de un modelo integral de sistemas de información (MSI-AT), constituido por diversos componentes, desarrollados empleando los mas altos

estándares de calidad, cuyo funcionamiento ha sido probado en diversos ambientes tributarios internacionales.

El modelo incorpora tres niveles de componentes que atienden diferentes necesidades de la gestión. Estos son: los componentes básicos, los componentes de control y los componentes estratégicos. Cada uno de ellos esta en capacidad de interactuar con otros sistemas de tipo administrativo o tributario, que en el MSI-AT se definen como componentes externos.



Los componentes básicos están orientados a solucionar las necesidades primarias de cualquier administración tributaria, como son el registro de contribuyentes, la recepción de declaraciones, el manejo de la recaudación y servicios al contribuyente.

Los componentes de control incluyen funcionalidades para mejorar el desempeño de la administración como la cuenta corriente, la administración de información de terceros, el control de facturación, entre otras.

Los componentes estratégicos incluyen herramientas más sofisticadas para la automatización de procesos, para la selección de casos, para la administración y consulta de información entre diferentes sistemas de la entidad y para apoyo a la gerencia.

Los componentes externos son todos los sistemas disponibles en una administración tributaria, que no forman parte del SGT, pero que pueden interactuar con el, ya sean de tipo administrativo, financiero o de recursos humanos. El concepto también incluye

otros sistemas que atienden funciones tributarias y que pueden integrarse al SGT mediante el Gestor de Información de Aplicaciones.

Todos los módulos que integran los distintos componentes del MSI-AT del CIAT, contienen las funciones más importantes requeridas por cualquier administración tributaria, fruto del conocimiento del CIAT sobre las mejores prácticas de los países miembros. Aun así cada componente se adecua específicamente a los requerimientos propios de cada realidad tributaria, en el marco de sus procesos de gestión

El MSI-AT es una respuesta a las necesidades de las administraciones tributarias, para disponer de sistemas de información que den soporte efectivo a sus procesos y que apoyen sus estrategias de control y de servicio a los contribuyentes.