



CONTENIDO

Herramientas de recuperación de deuda en América Latina.

Dr. Alan Peñaranda Iglesias

La eficiencia en la actuación de la Administración Tributaria como factor determinante para incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Prácticas tendientes a su logro

Dr. Jesús Presa Leal

El caso de Chile

Dr. Benjamín Schütz

MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO

Presidente

Dr. Ignacio Josué Buitrago
Presidente del Tribunal Fiscal de la Nación Argentina.

Consejeros:

Dr. Manuel Fernando Dos Santos Serra.
Presidente del Supremo Tribunal Administrativo de Portugal.

Mag. Sara Isaac Henríquez Marín.
Presidente del Tribunal Contencioso Tributario Administrativo del Distrito Nacional de la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana.

Secretaría Ejecutiva:

Mag. Olga Hernández Espíndola

Secretario Adjunto:

Lic. Juan Manuel Ángel Sánchez

Cualquier correspondencia, dirigirla a:

SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA AIT
Boletín Informativo
Insurgentes Sur, No 881, 14 Piso, Colonia Nápoles,
Delegación Benito Juárez, C.P. 03810, México, D.F.

Correo electrónico:

sriaejecutiva@aitfa.org
jmangelsanchez@aitfa.org

EDITORIAL

El pasado 10 de diciembre de 2009, la Secretaría Distrital de Hacienda en colaboración con la Cámara de Comercio de la ciudad de Bogotá, Colombia, realizó el Foro Internacional intitulado “La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria”.

El objeto de este evento, fue crear un espacio de reflexión sobre los desafíos que enfrentan las ciudades para modernizar la Administración Tributaria, asimismo intercambiar las experiencias internacionales que se han desarrollado en este ámbito, especialmente en ciudades como: Buenos Aires, Santiago de Chile, Lima, La Rioja, Sao Paulo, México, entre otras.

Dentro del panel, encontramos a distinguidos expositores nacionales, tal es el caso, de Jaime Castro Castro, ex alcalde de Bogotá; María Fernanda Campo, presidente de la Cámara de Comercio Juan Ricardo Ortega López, Secretario de Hacienda; Hernando José Gómez del Consejo Privado de Competitividad y María Camila Uribe Sánchez, Secretaria Distrital de Planeación. De igual forma, participaron expertos internacionales.

Por ello, en esta edición me complace incluir tres trabajos que fueron presentados en el Foro, agradeciendo esta aportación a la Dra. Gloria Nancy Jara, Directora de Impuestos de Bogotá y al Dr. Fernando Javier Crejo del Águila, funcionario público del Tribunal Económico Administrativo Central de España.

Para iniciar, contamos con la ponencia del Dr. Alan Peñaranda Iglesias, en la cual a través de un método comparativo analiza los modelos de carácter persuasivo y de carácter coactivo que emplean las Administraciones Tributarias de Latinoamérica para lograr que el deudor tributario, pague los créditos fiscales adeudados. Asimismo hace especial énfasis en los sistemas informáticos empleados también para cumplir con este fin.

A continuación, nos referiremos al trabajo del Dr. Jesús Presa Leal, en el que desarrolla el importante papel que juega la Administración Tributaria, haciendo hincapié en la Administración Electrónica y algunas cuestiones novedosas como son la subasta on line; la obligatoriedad de la notificación telemática a las personas jurídicas y un tablón virtual de notificaciones que será único para todos los Entes Públicos.

En último lugar, encontraremos la ponencia del Dr. Benjamín Schütz en la cual comparte con nosotros la experiencia y las practicas que ha implementado el Servicio de Impuestos Internos de Chile, y que han permitido que Chile sea considerado como uno de los países de mayor eficiencia fiscal.

Por otra parte, y con relación al tema abordado en este Foro, quisiera permitirme recomendar a nuestros lectores el libro denominado “Administración Electrónica y el servicio a los Ciudadanos”, una publicación del Ministerio de Economía y Hacienda de España, y que puede ser consultado en nuestra página web www.aitfa.org o en su caso, en el Centro de Documentación de esta Asociación. Este libro tiene por finalidad analizar los retos a los que se enfrenta el Ministerio de Economía para avanzar hacia una Administración Electrónica motivada en la mejora de los servicios públicos que tiene a su cargo.

El libro se estructura en dos apartados. En el primero de ellos, se hace referencia a una legislación que es medular cuando aludimos al tema de Administración electrónica; es decir, la Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, pues en ella se encuentra previsto el derecho que tienen los particulares de comunicarse con la Administraciones Públicas por medios electrónicos y correlativamente la obligación que tienen éstas de garantizar ese derecho. Aunado a lo anterior, relata también el futuro de los sistemas electrónicos de identificación y la firma; así como el papel que jugará la Administración Electrónica en el marco de la actuación jurisdiccional.

En el segundo apartado, se alude a cada una de las áreas del Ministerio de Economía y Hacienda destacando los servicios que se prestan a los ciudadanos y los proyectos que aún se encuentran en fase de ejecución o los ya terminados para acceder a la Administración electrónica, así como

las mejoras que se han conseguido o bien, se pretenden conseguir.

Para concluir con la presentación de este número, quisiera recordar a nuestros distinguidos Miembros que este año tendrá verificativo la Octava Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativa en Buenos Aires, Argentina, en fecha aún por decidirse. Sin embargo, el día 12 de mayo del presente año, tendrán lugar los festejos del L Aniversario del Tribunal Fiscal de la Nación de la República Argentina, evento que se ha venido publicitando en nuestra página web y que sin lugar a dudas será de gran relevancia.

Atte.

Mag. Olga Hernández Espíndola
Secretaría Ejecutiva

HERRAMIENTAS DE RECUPERACIÓN DE DEUDA EN AMÉRICA LATINA

Dr. Alan Peñaranda Iglesias¹

1. INTRODUCCION

Es función de toda administración tributaria proporcionar de manera sostenida de recursos suficientes para que el Estado cumpla con su función de mejorar el bienestar común, a través de un sistema tributario que debiera ser proporcional, equitativo, neutro, competitivo y con un mayor grado de estabilidad, para tal efecto las administraciones tributarias buscan ser eficientes y eficaces para fomentar el cumplimiento tributario sobre todo contra aquellos que generan competencia desleal al dejar de pagar sus tributos en todo o en parte.

Una de las labores más importantes de las instituciones que se las ha facultado a realizar el cobro de la deuda tributaria, es contar con herramientas y mecanismos que permitan ejecutar con celeridad el cobro de los tributos y para ello se ha hecho necesario un acercamiento entre la administración tributaria, los sujetos pasivos, los terceros vinculados y todos los intervinientes en el proceso de cobranza coactiva.

Las Administraciones Tributarias han venido evolucionando en el tiempo valiéndose del desarrollo de las tecnologías de información y comunicación para ser más eficientes y eficaces en la cobranza de la deuda tributaria exigible, para tal efecto han venido perfeccionando su norma tributaria, automatizando sus procesos de recuperación de deuda, desarrollando medios virtuales de comunicación y traba de medidas cautelares, han implementado instrumentos persuasivos de cobranza, algunos vienen trabajando en la utilización de tecnología de redes neuronales para predecir comportamientos futuros y adecuar la estrategia de cobranza a dichos comportamientos y otros instrumentos innovadores para garantizar el recupero de la deuda tributaria.

El presente documento pretende dar a conocer las herramientas que actualmente vienen siendo utilizadas por las administraciones tributarias u organismos públicos de los países de América Latina que se les ha encargado el rol de la cobranza coactiva con la finalidad de acercar en el uso de estas herramientas y mecanismos de cobranza a todos los países y contribuir a mejorar la recaudación como fin último del cumplimiento tributario de los contribuyentes como aporte de su obligación tributaria para mejorar la cohesión social de nuestros países.

2. ETAPAS DEL PROCESO DE COBRANZA

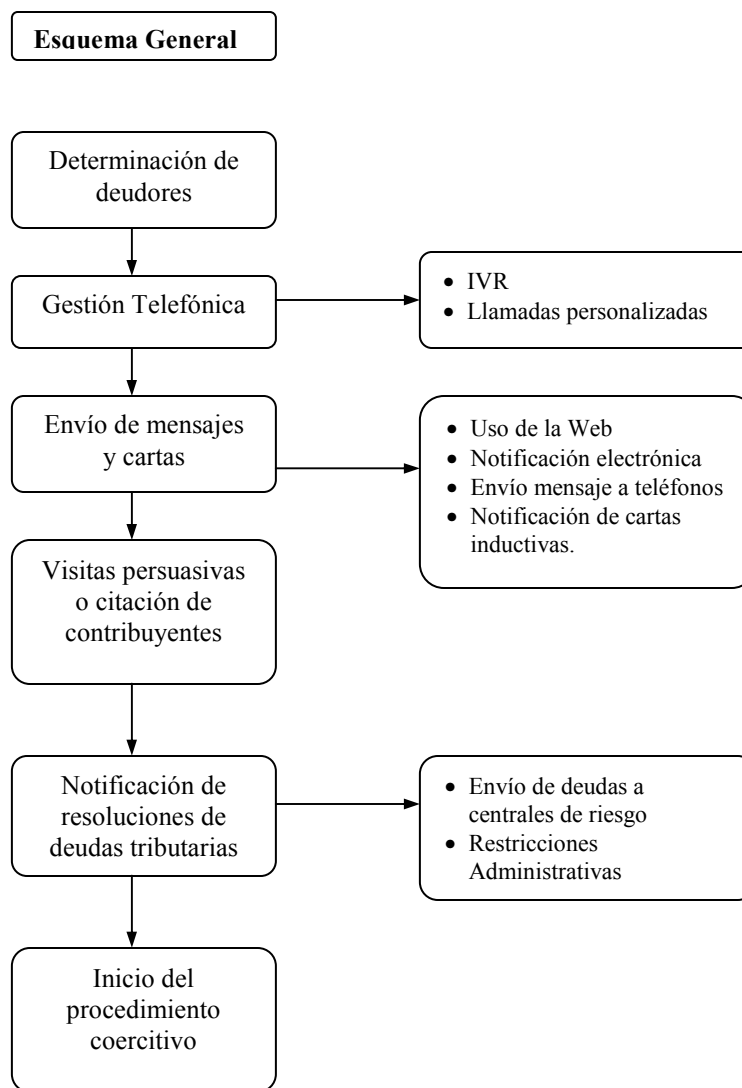
Para lograr un efectivo cobro de las obligaciones tributarias, las administraciones tributarias han diseñado modelos de carácter persuasivo y de carácter coactivo, como último recurso para obtener la recuperación de la deuda tributaria.

2.1. Etapa Persuasiva

La etapa persuasiva es el procedimiento de cobro personalizado que es utilizado para obtener el pago total de las obligaciones tributarias, mediante la notificación de cartas inductivas, el recordatorio de llamadas a través de centrales telefónicas, la notificación de mediante instrumentos virtuales como el correo electrónico, buzón electrónico a través de la página web del órgano administrador, mensajes a los teléfonos celulares, mediante aplicación de técnicas de negociación, requerimientos y entrevistas, se pretende obtener el pago de las deudas fiscales ex forma expeditiva y a menores costos administrativos y financieros, tanto para el contribuyente como para la administración tributaria, evitando de esta manera el procedimiento de cobranza con los costos que implica.

En varios países el personal de cobranza es preparado y capacitado adecuadamente para tener habilidades en técnicas de negociación, análisis financiero, avalúos y conocimientos jurídicos, dado que coadyuva a la información tributaria y económica que se posee sobre el contribuyente deudor.

¹ Profesional Especializado de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, Perú y miembro del equipo de edición de la revista Foro Fiscal de la RAAM



2.1.1 Gestión Telefónica

Una de las medidas importantes de la cobranza en período voluntario es el sistema automático de llamadas efectuada a los deudores tributarios que se encuentran omisos al pago de impuestos, esta la puede efectuar directamente la Administración Tributaria por su propia central telefónica o tercerizar el servicio a empresas administradoras de telefonía que cuentan con una base de datos de teléfonos para realizar esta labor.

2.1.1.1 Gestión de la Central de Llamadas

La información telefónica exige la existencia de una plataforma tecnológica que asegure una administración eficiente en la realización de llamadas que ayuden al asistente telefónico de recuperación de la deuda a dar un servicio de calidad. Es necesario para ello contar con una aplicación como el puesto avanzado de operadora telefónica.

Las ventajas de contar con este tipo de tecnologías son las siguientes:

- Capacidad de los operadores en la realización y gestión de llamadas telefónicas hacia los contribuyentes.
- Permite contar con visualización "on line" del número de llamadas y su duración.
- Permite realiza desde la computadora personal o terminal, todas las funcionalidades propias de un terminal telefónico de operadora.
- Suministra información relativa al estado de las llamadas, incrementando su capacidad de gestión.
- Mejora la imagen corporativa de la administración tributaria.
- Existe un enorme ahorro de la Administración Tributaria en la gestión de la deuda.
- Permite dar oportunidades a los contribuyentes para fraccionar la deuda tributaria.

La aplicación de estos soportes tecnológicos en la creación de centrales de gestión telefónica para contribuyentes morosos al pago normalmente cuenta con las siguientes funcionalidades:

- Visualización del estado de las extensiones de la central: puntos libres,

- puntos ocupados, llamadas entrantes, llamadas salientes, duración de las llamadas, etc.
- Marcación directa a extensión desde la interfaz de visualización, cuando producto de la llamada del gestor se consulta algún tema relacionada a la deuda que requiere de un experto tributario.
- Telefonía de escritorio, gestión del teléfono desde la interfaz de operadora: cuelgue, descuelgue, marcación, puesta en espera, recuperación, captura, intrusión, retrollamada, desvío, etc.
- Gestión de cola de llamadas. Selección de la llamada a atender entre las que se encuentran en cola.
- Visualización del estado de otros gestores de deudas.
- Conexión del sistema a extensiones analógicas o digitales para el funcionamiento de la interfaz gráfica de operadora (visualización de las extensiones de la central, telefonía de escritorio, etc.)

2.1.1.2 Sistema de Priorización y distribución automática de llamadas - Respuesta Vocal Interactiva (IVR)

Es una herramienta informática de generación y explotación de soluciones de respuesta vocal interactiva (IVR) destinadas a la automatización del proceso de atención o realización de llamadas telefónicas que recibe o realiza la administración.

Es un sistema de respuesta interactiva, orientado a entregar y/o capturar información automatizada a través del teléfono permitiendo el acceso a los servicios de información y operaciones autorizadas, las 24 horas del día.

El IVR puede realizar y atender las llamadas e interactúa con el contribuyente deudor a través del teclado de su teléfono u opcionalmente, mediante funcionalidades de reconocimiento de voz, ofreciendo la información solicitada por él llamante mediante la reproducción concatenada de mensajes grabados, mediante la conversión de texto a voz y/o el envío de fax, e-mail y SMS, permitiendo consultar y escribir en las bases de datos de la organización a petición de la administración.

Su flexibilidad, funcionalidades, capacidad de adaptación y facilidad de configuración, lo convierten en una herramienta aplicable a coadyuvar con el cumplimiento de la obligación del pago de la deuda tributaria en forma oportuna.

El IVR necesita de otras tecnologías para complementar o maximizar los servicios, tales como:

- DTMF (Detección de Marcación por Tonos): Propia de la telefonía, le da capacidad de reconocer que teclas a presionado el usuario.
- TTS (*Text To Speech*): Iniciada en la informática, le da capacidad de transformar texto a audio que escucha el operador.
- ASR (Reconocimiento Automático de Voz): Iniciada por la informática. Le da la capacidad de reconocer las palabras del usuario y aceptarlas como órdenes.

Ventajas de usar IVR en la gestión de la deuda tributaria:

- Ahorro de costos al recuperar la deuda tributaria antes del inicio de los procedimientos de ejecución coactiva.
- Ahorro de costos al automatizar parte de las tareas del orientador telefónico.
- Ahorro de recursos humanos.
- Mejora en el servicio de atención al contribuyente deudor con la finalidad de brindarle inmediatamente información puntual acerca del estado de adeudos y las facilidades de pago si corresponden.
- Reducción de tiempo al contribuyente al tener que acercarse a alguna oficina de la Administración.
- Permita al contribuyente tener una atención para verificar el estado de adeudos y de esta manera se aprovecha de un nuevo canal de interacción con el contribuyente que permite atender las 24 horas de día.
- Nivel de seguridad adicional, como la inclusión de reconocimiento de Voz, en la posibilidad de dar información individual sobre ciertas obligaciones tributarias.
- Posible automatización de una gran cantidad de consultas de declaraciones, pagos, datos del registro de contribuyentes, entre otros.

- Posible automatización de ciertas operaciones como el pago de impuestos solo con señalar el número de tarjeta de crédito.
- El uso de tecnologías combinadas, el teléfono y el computador, es mucho más eficaz que cualquiera de estas tecnologías por sí solas.

2.1.1.3 Algunas experiencias

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala cuenta con gestión de llamadas a los contribuyentes deudores, la cual es realizada por sus propios funcionarios, las llamadas realizadas se realizan por deudas hasta de dos años de antigüedad, se realizan aproximadamente 6 llamadas a teléfonos móviles o fijos. El porcentaje de recupera mediante este sistema es de 40%.

La Administración General de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina actualmente ya no utiliza la gestión telefónica, la utilizó hace cinco años a través de las agencias descentralizadas. Eran los jefes de agencias o jefes de recaudación quienes llamaban telefónicamente a sus principales contribuyentes cuando el monto de la deuda era significativa indicándole el incumplimiento y preguntándole cuando podían regularizarla. Se realizaban veinte llamadas como máximo, regularizándose en las cuarenta y ocho horas. El porcentaje de recupero llegó hasta un 50%. Al notificarle el incumplimiento, se le advertía que sino abonaba prontamente se libraría la boleta de deuda. La información de los números telefónicos se obtenía de la guía telefónica o de los membretes de los formularios presentados por los contribuyentes. Las llamadas se realizaban por deuda mensual inmediatamente de producirse su vencimiento.

En Chile la gestión de la cobranza la realiza directamente la Tesorería General de la República, a través de las distintas oficinas que tiene a lo largo del país y con funcionarios denominados ejecutivos de la cobranza administrativa. La Tesorería realiza directamente la gestión telefónica por la cual el contribuyente es llamado hasta en cuatro oportunidades indistintamente tanto a teléfonos fijos como celulares. Los datos de los números telefónicos son entregados por los propios contribuyentes en sus declaraciones de impuestos, los cuales son registrados en la Cuenta Única Tributaria. Por otro lado las deudas que se gestionan a través de la

cobranza administrativa tienen una morosidad entre tres meses y un año, de acuerdo al tipo de impuestos lo que se establecen en los programas de cobro administrativo que se planifican cada año. La gestión de llamadas se enfoca a deudas cuyo monto por deudor no exceden a los \$ US 19,000 dado que por deudas mayores a este monto se inicia directamente el cobro judicial. Esta gestión es efectiva para la tesorería dado que induce a un alto número de deudores al pago total de la deuda tributaria o para acogerse a un convenio de pago.

En Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) realiza directamente la gestión telefónica y comparte esta labor con la contratación de terceros con el fin de realizar llamadas telefónicas a deudores morosos, la cantidad de llamadas que realizan a un contribuyente es hasta cinco veces y se realizan preferentemente a teléfonos fijos; la fuente de obtención de información de los números telefónicos es de los datos de inscripción ante la administración, de la declaración tributaria o en su defecto de la guía telefónica. De la gestión de llamadas dan mayor resultado las deudas más recientes, denominadas vigencia uno y entran todas las deudas y todos los contribuyentes. La empresa contratada cobra un costo fijo y no por recuperación. Según manifestaciones de funcionarios de la DIAN la gestión realizada por los propios funcionarios es más efectiva que la realizada por los terceros contratados.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en el Perú cuenta con un proveedor de telegestión el cual recibe una comisión por monto recuperado, según datos proporcionados se recupera en este proceso de telecobranza aproximadamente el 25% de la deuda programada. La gestión consiste en dos fases de llamadas telefónicas, la primera es la llamada automática a través de un IVR con un intento de hasta tres intentos, la segunda es la llamada personalizada a través de un gestor de cobranza, el cual realiza un máximo de tres intentos hasta obtener una respuesta del contribuyente. Si se llega a obtener un compromiso de pago, el gestor realiza el seguimiento de dicho compromiso. El proceso se inicia cuando la SUNAT proporcionando el listado de contribuyentes morosos al pago de impuestos con una base de datos de teléfonos declarados por el contribuyente, a esta base inicial, el proveedor de telegestión le adiciona los teléfonos con los que cuenta en sus bases de datos de otras telegestiones que

normalmente son contactos exitosos. Se gestionan tres tipos de deudas, la deuda autodeclarada, que corresponde a los últimos dos meses declarados; la deuda notificada, que corresponde a documentos notificados en los últimos dos meses y que aún no han sido transferidos a la fase de cobranza coactiva y por últimos las deudas impagas por cuotas de fraccionamiento que corresponden a los últimos cuotas de facilidades de pago. Respecto a los montos que ingresan a los procesos de telegestión el monto máximo promedio es de US \$ 1,700, sin embargo los resultados depende de la calidad de la deuda a gestionar y de la antigüedad de la misma por lo que la probabilidad del recupero es mayor cuando la deuda es corriente.

La Dirección General de Tributación (DGT) de Costa Rica realiza la gestión de la deuda tributaria a través de sus funcionarios conocidos como gestores, el porcentaje de recupero es del orden del 45%, el número de llamadas que se realiza a un contribuyentes es de tres como máximo, normalmente se gestiona toda la deuda, priorizando los tres últimos años priorizando por rango de deuda de acuerdo al recurso disponible dando prioridad a los montos más elevados. El monto de deuda que entra en el proceso de gestión de llamadas es de mil dólares.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México recién ha incursionado a partir del mes de Mayo del 2008 en el proceso de gestión telefónica, el porcentaje de recupero que ha logrado está en el orden del 16%, la información de los teléfonos es la que cuenta el SAT en sus bases de datos. El monto de deuda que entra al proceso de gestión de llamadas es de US \$ 9,090. También a través de su infosat que es un sistema de respuesta vocal interactiva el contribuyente puede informarse sobre los avisos de deudas tributarias.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) del Ecuador también realiza directamente una gestión telefónica de las deudas tributarias, el porcentaje de recupero llega al 48 %, éstas se realizan por campañas específicas y por cada obligación nueva y se llaman a todos los teléfonos que dispone la administración a través del registro de contribuyentes o las que obtienen de las operadoras de telefonía fija. En abril del 2008 el SRI implementó un sistema de respuesta vocal interactiva, la que informa entre otras funcionalidades, la existencia, montos y medios

de contacto de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de República Dominicana también gestiona la deuda de contribuyentes a través de llamadas telefónicas la cual es realizada por el departamento de cobranzas de la administración tributaria, las llamadas se realizan para hacer seguimiento de deudas y para realizar acuerdos de pagos, el nivel de cumplimiento es del 90% en promedio. Normalmente se realiza una llamada de recordatorio quince días antes de la fecha límite de pago, la última semana previa al vencimiento de la deuda las llamadas se realizan diariamente hasta el pago. Se llaman a teléfonos fijos o móviles; la información de los números telefónicos es obtenida a través del registro del contribuyente (RNC) a través de guías de operadoras telefónicas o a través de los sistemas de data crédito habilitadas.

La Reserva Federal de Impuestos (RFI) de Brasil no tiene un procedimiento regular de gestión telefónica para la recuperación telefónica, cada oficina puede o no adoptar esa forma de gestión con los deudores tributarios.

La Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos ha logrado un significativo avance en el uso de combinado de las tecnologías de comunicación. En el cobro de cuentas morosas se establece un enlace entre el equipo de distribución automática de llamadas de los computadores centrales para determinar la prioridad del volumen de trabajo y mantener las cuentas. El equipo de distribución automática hace la llamada y una vez que el contribuyente contesta, traspasa la llamada a un funcionario (agente), invocando además la información relevante del sistema en la pantalla de la PC del funcionario que atiende la llamada, el agente ve la información de la cuenta del contribuyente en el computador de escritorio cuando la llamada es conectada por el distribuidor automático de llamadas, el sistema asigna una prioridad al caso y la llamada se hace en el mejor momento del día para contactar a los contribuyente. En este caso el agente no pierde tiempo llamando sin lograr establecer el contacto. El agente lleva puestos unos audífonos livianos, lo que le deja las manos libres para registrar la información durante la conversación. Días o semanas más tarde, otro agente puede actualizar la misma cuenta a medida que se reciba información nueva o venzan los plazos de pago. Si el número telefónico del contribuyente esta ocupado o no

contesta, el computador programa intentos de llamadas posteriores. Los gerentes pueden medir tanto el desempeño individual como del grupo mediante estadísticas extensas, tiempo real disponible en sus escritorios, en informe impreso o en bases de datos electrónicas.

Canadá a través de su división de cuentas por cobrar de la Agencia de Ingresos implementó el centro telefónico de cobro, el cual es una herramienta donde los funcionarios utilizan la persuasión buscando promover el cumplimiento de la declaración y el pago de impuestos, la Agencia de Ingresos del Canadá (CRA) contacta oportunamente al contribuyente adeudado para cobrar el monto de la deuda, adelantándose de esta manera a cualquier intento de parte del adeudado a ampararse contra sentencias o a declararse insolvente.

2.1.2 Notificación de cartas y/o mensajes

Existe una serie de procedimientos que las diferentes administraciones tributarias han incorporado en sus procesos de recuperación de la deuda tributaria, dentro de los cuales se encuentra recordatorios de vencimiento de la declaración o de deudas tributarias a través de mensajes a los correos electrónico o teléfonos móviles o a través de los buzones de la página web de la Administración Tributaria. También, informando el monto de la deuda, el tributo la fecha de exigibilidad si es así, el beneficio que implica el pago antes del inicio del Procedimiento Coactivo y el plazo que tiene el contribuyente para cancelar su deuda tributaria. También es posible incluir información de los beneficios tributarios y fraccionamientos vigentes a la fecha, que le permitirían cancelar su deuda pendiente.

El SAT de Guatemala envía mensajes al correo electrónico del contribuyente un recordatorio de vencimientos o deudas tributarias pendientes de pago, también notifica avisos de cobranza previas a la intimación o ejecución de la cobranza.

La AFIP de Argentina realiza campañas recordatorias a nivel de las áreas de servicios al contribuyente, las notificaciones que realiza es sobre intimaciones de deuda, éstas comprenden capital e intereses, antiguamente se utilizaban las publicaciones de los deudores tributarios en la página web de la administración. El correo electrónico se utiliza para campañas informativas,

de servicios y asesoramiento no vinculadas necesariamente al recupero de la deuda tributaria.

La Tesorería de Chile notifica documentos llamados cartas de cobranza administrativa, las cuales se envían en forma centralizada a los deudores tributarios, comunicando la deuda neta tanto por impuestos fiscales territoriales y demás créditos fiscales. En dichas cartas que se envían a los deudores tributarios, no sólo se indica la deuda sino también los beneficios a los cuales puede acceder el contribuyente para regularizar su situación tributaria, como lo son los convenios de pagos, los porcentajes de condenación de intereses y multas, canales de pago, beneficios transitorios o excepcionales, entre otros.

La DIAN de Colombia emite cartas informativas, avisos de cobranza previas a la intimación informando al contribuyente el monto de la deuda pendiente por ingresar al fisco, asimismo se le informa de los beneficios tributarios de carácter temporal, rebajas de intereses, los de carácter permanente y las facilidades de pago. La última reforma tributaria colombiana contempló la posibilidad de notificar los actos administrativos a un buzón del contribuyente, de manera opcional y a costas del mismo, lo cual aún está pendiente de reglamentación. Por último no es posible de notificar en la web de la administración la relación de deudores tributarios por que existe una norma que establece la reserva del proceso de cobro, sin embargo, se publican en el boletín de la contaduría general de la nación.

En la SUNAT del Perú se ha implementado un mecanismo de envío de mensajes al contribuyente a través de un Buzón Electrónico, el cual consiste en la creación de un repositorio en el cual se envían mensajes al contribuyente. El contribuyente con el uso de una clave personal (Clave SOL) tiene acceso mediante la página Web de la administración a consultar el Buzón Electrónico. Los tipos de mensajes enviados son de carácter informativo, con recordatorios de fechas de vencimiento, no se han implementado aún mensajes con la finalidad de recuperar adeudos. Asimismo, se emiten valores como Ordenes de Pago (sobre deuda declarada por el contribuyente), resoluciones de multas, resoluciones de determinación, y otras resoluciones como la aprobación de fraccionamientos, pronunciamientos administrativos, resultado de impugnaciones, entre otras. Por otro lado y dependiendo el contexto se emiten cartas y/o esquelas

incentivando al acogimiento de algún beneficio o facilidad de pago. En la etapa pre-coactiva, se informan los adeudos a través de la telegestión o la notificación de las esquelas de omisos al pago.

La DGT en Costa Rica se notifica avisos de cobro administrativo, inicio de procedimientos sancionatorios y cartas informativas, informando el monto de la deuda del contribuyente

El SAT de México envía a los contribuyentes comunicados recordatorios antes de iniciar la fase de recuperación coactiva, denominado proceso administrativo de ejecución en la cual se informa el monto de tributo adeudado y las facilidades y beneficios para cubrir los créditos fiscales. No se publica la relación de deudores tributarios en la web por que la misma está prohibido por Ley, Asimismo si se notifican deudas tributarias a través de accesos personalizados o buzón electrónico y se envían mensajes al correo electrónico del contribuyente recordando vencimientos o deudas tributarias pendientes de pago.

El SRI del Ecuador envía mensajes al correo electrónico del contribuyente recordando vencimientos o deudas tributarias pendientes de pago si es que se tienen registradas las bases propias de la administración, asimismo el contribuyente a través de la página web de la administración y con su clave de acceso pueda conocer sus obligaciones pendiente y realizar su pago a través de la generación automática de los formularios de pago y el cálculo de intereses a la fecha de la consulta, asimismo, se emiten recordatorios de incumplimientos antes del inicio del cobro coactivo.

La DGII en Republica Dominicana, emiten cartas informativas previas al vencimiento de acuerdos de pago, requerimiento previo al envío de las acciones de cobro compulsivo e intimaciones de pago previo a las medidas cautelares, se le informe el monto del impuesto adeudado con los intereses y recargos moratorios actualizados a la fecha de notificación, así como el próximo paso si no paga la deuda; también se notifican las deudas tributarias a través del acceso a la oficina virtual cuando el contribuyente accesa a su usuario recibe de notificaciones de deudas.

En Brasil, la Receta Federal, tras la formalización del crédito tributario, en general, la legislación de los diversos tributos, prevé un plazo de 30 (treinta) días para que el contribuyente efectúe el

pago voluntario, para tal efecto el sujeto pasivo es notificado para efectuar el pago, transcurrido el cual se inicia un nuevo periodo de otros treinta días, llamado periodo de cobro amigable, durante el cual, como su nombre indica, se intenta llegar a una solución amistosa. Se trata de una invitación al deudor para que salde su deuda, sin que exista la posibilidad de adoptar otra medida coercitiva. Hasta esta fase la Hacienda Pública no dispone de ningún mecanismo para garantizar el cobro de los créditos tributarios con excepción del llamado “Listado de Bienes y Derechos del sujeto pasivo” y de la Medida Cautelar Fiscal, ambos adoptados de forma bastante restrictiva en virtud de las condiciones que autorizan su utilización. A continuación, si el contribuyente no salda su deuda, se envía el débito para su debida inscripción como deuda activa, adquiriendo así la naturaleza de título extrajudicial con presunción legal de liquidez y certeza, que permite su ejecución. La inscripción se practica por la Procuraduría General de la Hacienda Nacional, órgano del poder ejecutivo integrado por abogados que defienden los intereses de la Hacienda Pública. La autoridad competente para hacer la inscripción verifica si en la deuda constituida no existen errores o irregularidades que puedan comprometer la liquidez y certeza del crédito, y a continuación anota en un libro propio (Hoy en día electrónicamente) los datos principales de la deuda, tales como nombre e identificación del deudor, valor de la deuda etc. Se dice que la autoridad formaliza una declaración de Inscripción en la deuda Activa.

2.1.3 Contactos directos con los contribuyentes

El contacto directo con los contribuyentes a través de la citación de los mismos a las oficinas de la administración o la presencia de los funcionarios en los domicilios de los contribuyentes como segunda instancia persuasiva es importante debido a que es posible evaluar la situación actual del contribuyente y ofrecerle la posibilidad de acogerse a los beneficios tributarios o fraccionamientos vigentes en los casos de dificultades económicas.

El SAT de Guatemala cita a los contribuyentes para suscribir reconocimiento de deuda y otorgando fraccionamientos.

Por otro lado la AFIP no tiene previsto la citación de los contribuyentes para negociar deudas o pagos en cuotas, en muchas oportunidades cuando

se inicia un plan de pago se realizan campañas de inducción.

La tesorería de Chile, en el caso de cobro administrativo, invita a los contribuyentes a pagar la deuda tributaria o acercarse a las oficinas a lo largo del país con la finalidad de regularizar su situación tributaria celebrando un convenio de pago. El ejecutivo de la cobranza administrativa está en condiciones de negociar con el contribuyente un convenio de pago de hasta 12 cuotas para el pago de sus obligaciones morosas lo que queda expresado en un acta llamada “resolución de convenio”. Los ejecutivos están capacitados para una atención personalizada de tal manera de ofrecer a los deudores todas las alternativas de pago que están dentro de las facultades legales de la tesorería general de la República.

El personal de la DIAN cita a los contribuyentes en cobranza administrativa donde se levantan actas de visitas de los contribuyentes cada vez que se hacen presentes en la administración, en las normas existentes existe la figura jurídica de la facilidad de pago, mediante el cual luego del llenado de una serie de requisitos se le fracciona la deuda en cuotas de deuda. El personal también se le capacita con técnicas de persuasión para una eficiente atención.

La SUNAT cita a los contribuyentes en la etapa de cobranza pre-coactiva. Se han implementado Centros de Control y Fiscalización en los cuales se cita a los contribuyentes para obtener un compromiso de pago, luego del cual se hacen seguimientos a dichos compromisos, de no cumplir se inicia el procedimiento de cobro forzoso. Los funcionarios de SUNAT son entrenados en técnicas de negociación y realizan una evaluación previa a la cita con el fin de determinar el tipo de estrategia de disuasión a seguir.

En el SAT de México las citaciones se realizan en cobranza administrativa, los notificadores-ejecutores son capacitados con técnicas de persuasión para el cobro coactivo, no existen negociaciones ni aplazamientos, solamente se pueden autorizar por ley fraccionamientos de deuda hasta por treinta y seis meses con la firma del formato autorizado y aportando garantía del interés fiscal.

El SRI del Ecuador se cita en algunos casos a contribuyentes para conceder facilidades de pago

sobre la base de una solicitud del contribuyente de seis hasta dos años; por otro lado, el personal participa en seminarios de telecobranza y algunos eventos internacionales.

En Portugal, la Dirección General de Impuestos, cuenta con un sistema electrónico de citaciones y notificaciones que procede de manera automática a la citación de los deudores tributarios y al envío de todas las notificaciones de todas las entidades, efectuadas en el ámbito del proceso de ejecución tributaria, también el sistema recibe los correos de manera automática la información acerca del estado de la correspondencia, si fue entregada, la fecha de entrega, la devolución, etc. Esta información es registrada en dicho sistema para que se inserte en el proceso con la finalidad de liberar a los funcionarios de la ejecución de un gran conjunto de tareas manuales, por lo que esta automatización a permitido que los sistemas procedan al conteo de los plazos y hagan avanzar los procedimientos para las fases siguientes sin la necesidad de la intervención manual de los funcionarios.

En Nicaragua la cobranza es judicial, la gestión coactiva está a cargo de los abogados fiscales con rango de procuradores auxiliares de finanzas. Estos, en caso de que la acción se derive a tratar de solicitar un embargo, deben proceder a impulsar el cobro judicial, el cual es elevado a través de la procuraduría general de la república. Una vez que la procuraduría les autoriza para apersonarse en los juzgados, inician el trámite del caso a través del sistema judicial. No obstante, son pocos los casos que logran culminarse por esta vía, de hecho la mayor parte de la recuperación de la cartera en mora, en cuanto a su porcentaje de efectividad, se realiza a través de la etapa previa, la del cobro administrativo, obteniendo resultados que oscilan entre un 70% a un 90% de recuperación sobre la base de la mora recuperable. Por ello la administración tributaria nicaragüense ha tratado de fortalecer con éxito la etapa de la cobranza administrativa, en vista que dentro de la etapa coactiva, en caso de pasar a la esfera judicial los resultados no son alentadores.

2.1.4 *Publicación de deudas tributarias*

Una de las medidas persuasivas importantes para generar riesgo tributario ante el incumplimiento es hacer pública la deuda que mantienen los contribuyentes con la administración tributaria, pudiendo ser estas, a través de la página web o en

las centrales de riesgo financiero, dado que de esta forma se amplía el impacto disuasivo sobre el deudor, ya que la difusión de la deuda que mantiene el contribuyente con la administración tributaria, afecta negativamente su imagen comercial y restringen sus posibilidades de acceder al crédito bancario y de proveedores, hasta tanto no regularice su deuda con la Administración Tributaria.

Es realmente una herramienta muy eficaz, por ejemplo desde el 2006 la Ley portuguesa ha proveído que la administración tributaria publicara la lista de deudores con procesos de ejecución tributaria pendiente, para tal efecto cuenta con un sistema informático de publicidad de deudores, el cual establece una interfase con su sistema de cobranza coactiva y efectúa la gestión del procedimiento administrativo de publicidad para actualizar la lista publicada en la internet.

La SUNAT remite periódicamente la información de la deuda exigible en cobranza coactiva a las tributarias a las centrales de riesgo del país, donde se publican todas las deudas financieras de una persona natural con la finalidad de que el sistema financiero tenga conocimiento de las deudas tributarias y así quedar imposibilitado para acceder a créditos. Esta información se envía a todas las centrales de riesgo con las que SUNAT ha firmado convenio de intercambio de información. Adicionalmente se ha incluido una referencia en las consultas de la ficha del registro único de contribuyentes, la misma que hace referencia si el contribuyente consultado reporta información en las centrales de riesgo.

A partir del mes de enero del 2008 el SAT de México proporciona a las sociedades de información crediticia autorizadas denominadas “Buro de Crédito” la información de los contribuyentes que tengan adeudos fiscales y que ha esa fecha no los hayan pagado ni garantizado, así como los créditos que no se han pagado o garantizados en los plazos correspondientes. Estas publicaciones se marcan por el tiempo que dure el contribuyente sin pagar o garantizar la deuda tributaria.

En Argentina se han realizado convenios con las centrales de riesgo crediticio las mismas donde pueden consultarse del sistema de oficios judiciales y verificar si el contribuyente cuenta con medidas cautelares trabadas.

En Brasil, los deudores tributarios son inscritos en el CADIN (Catastro de deudores) lo cual es consultado por las instituciones financieras antes de la concesión de créditos, los insitos no pueden acceder a créditos bancarios.

2.1.5 Restricciones Administrativas

El establecimiento de restricciones administrativas a los contribuyentes que no cumplen con el pago de la deuda tributaria, es una buena medida para lograr altos niveles de cumplimiento tributario, dado que se les genere limitaciones en el ejercicio de sus actividades generando económicas, sin embargo es importante debe evaluarse el limite de no atentar contra las libertades y derechos constitucionales.

En Chile: Los contribuyentes que han incumplido con sus obligaciones tributarias se les niega el timbraje de documentos, requisito esencial para realizar sus operaciones.

En Brasil: Los profesionales no pueden ejercer su profesión, les cancela el registro de contribuyente o no les permiten imprimir comprobantes de pago.

En España: Un mecanismo que ha dado muy buen resultado en el cobro de los débitos tributarios ha sido el establecimiento de un nuevo supuesto de responsabilidad para las subcontratas. Se establece la responsabilidad del impuesto devengado con ocasión de un contrato a las personas o entidades que contraten o subcontraten la ejecución de obras o la prestación de servicios correspondientes a su actividad económica. De modo que antes de subcontratar un servicio la empresa contratante ha de exigir, para evitar la correspondiente acción administrativa un certificado de estar al corriente del contratista, lo que ha hecho que muchos deudores realicen el ingreso del débito pendiente al objeto de poder obtener el correspondiente certificado y poder acceder al contrato con la empresa constructora, de ingeniería, etc. Adicionalmente se ha establecido en este país el bloqueo del Registro Mercantil a sociedades insolventes.

En Ecuador: Existe impedimento de solicitar autorización de comprobantes de venta.

En Perú: Se coordina para restringir una impresión de comprobantes de pago indiscriminada y hay impedimento de cambiar de domicilio fiscal. Adicionalmente se excluye del régimen de buenos

contribuyentes a los que mantienen deudas tributarias, perdiendo los beneficios de vencimiento especial de presentación de la declaración, el beneficio que no se le efectúan retenciones del IGV, la atención preferente en la tramitación de las solicitudes de devolución, entre otros.

En Argentina: El contribuyente se encuentra en condiciones de imprimir la cantidad de facturas que solicite (100% aprobación total), en tanto el contribuyente hubiere presentado la totalidad de las Declaraciones Juradas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los últimos doce (12) períodos o en caso de inicio de actividades, por el lapso menor que corresponda. De lo contrario existe una serie de prohibiciones como las siguientes:

- Inhibe la emisión de la constancia de inscripción o de Opción Monotributo por Internet, individual.
- No será informado en la Nómina semanal por Internet (Archivo condición Tributaria)
- Inhibe la emisión de constancias del Padrón Único de Contribuyentes y Responsables
- Inhibe la adhesión a Monotributo por Internet
- No permite la modificación de datos del contribuyente
- Limita la cantidad de facturas autorizadas para impresión (10% ó 5% aprobación parcial)

Adicionalmente, en materia aduanera, en caso de incumplimiento de la intimación de pago por la diferencia de tributos liquidada en sede administrativa, la administración procede a suspender al contribuyente del Registro Único de Importadores/Exportadores, lo que en la especie implica un Bloqueo Mercantil del deudor.

En Guatemala: Cuando un contribuyente tiene un adeudo tributario, no presentó su declaración y no pago el impuesto respectivo, se le bloquea el Número de Identificación Tributaria (NIT) y por lo tanto no puede mandar a imprimir facturas mientras no cumpla con dichas obligaciones.

En Brasil para efectos del IVA (ICMS) las administraciones de los estados miembros han tentado no conceder autorización de comprobantes de pago, pero el poder judicial no tiene admitido este procedimiento.

En México los deudores tributarios están impedidos de ser proveedores del gobierno federal, asimismo no puede ser importador ni mandar hacer facturas con impresores autorizados.

En República Dominicana existen impedimentos a los morosos para realizar gestiones administrativas de certificación de pagos, de registro u otros servicios brindados por la administración tributaria.

En Paraguay, los contribuyentes omisos a la presentación de declaraciones o que mantienen deudas exigibles no son autorizados por la Administración Tributaria para imprimir y utilizar comprobantes de venta y otros documentos “Timbrados”. El Sistema de Timbrado sólo autoriza la impresión y timbrado de comprobantes de venta y documentos complementarios a los contribuyentes que se encuentran en “lista Blanca”; es decir aquellos que se encuentran al día en la presentación de sus declaraciones y que no tienen deudas exigibles. La “Lista Blanca” se actualiza diariamente en forma automática a través del Sistema de Timbrado. Está suspendida temporalmente la aplicación de una disposición que obliga a la obtención de un “certificado de cumplimiento tributario” a las personas que transfieren bienes, contratan con el Estado, entre otras actividades.

En Nicaragua existen prohibiciones o impedimentos establecidos para deudores, en el caso de los importadores, no se emite la solvencia fiscal, documento indispensable para realizar cualquier trámite de importación de mercadería.

2.2. Etapa Coercitiva



Agotado los procedimientos en la fase persuasiva sin lograr que el contribuyente ingrese al fisco las deudas tributarias, el procedimiento de cobro administrativo o judicial va encaminado a utilizar las herramientas legales y tecnológicas existentes encaminadas a hacer efectivo el cobro de la deuda tributaria exigible, contenidas en las autoliquidaciones o determinaciones oficiales a favor del fisco. Es entonces cuando las administraciones tributarias ponen de manifiesto su potestad tributaria a través de la cobranza coercitiva para ejercerla contra el contribuyente obligado.

Asimismo, gracias a la evolución de las tecnologías de información y comunicación es posible desde una computadora u ordenador ubicado en una oficina de la Administración Tributaria realizar los embargos principalmente en forma de retención e inscripción sobre los valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros de los deudores tributarios, así como los derechos de crédito de los cuales el deudor tributario sea el titular, que se encuentre en poder de terceros, como los proveedores del Estado y por último inscripción de bienes muebles e inmuebles.

2.2.1. Traba de Medidas Cautelares vía Cobranza Centralizada a través del Sistema Financiero

Una generalidad utilizada ya por muchas Administraciones Tributarias es el desarrollo de un sistema informático que posibilitara la vinculación en línea –vía internet, de todos los sujetos involucrados en el proceso: Ejecutores responsables, Áreas de cobranza coactiva, Banco Central y entidades financieras.

En Argentina, estas medidas son notificadas al tercero, digamos bancos o empresas del Estado, a través del internet o extranet a efectos que inmovilice y retenga los saldos de las cuentas o retenga el pago por orden la de Administración Tributaria.

La Ley de procedimientos Fiscales de Argentina, contempla una medida cautelar denominada embargo general de fondos y valores. Esta medida cautelar consiste en una orden judicial dirigida al Banco Central de la República Argentina quien

debe retransmitirla a todos los bancos y entidades financieras del sistema, para que procedan a embargar cualquier activo financiero, tales como cuentas corrientes, cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo, cuenta de títulos valores, etc., cuya titularidad se encuentre registrada a nombre del contribuyente sometido a ejecución fiscal. El Banco Central utiliza el sistema de transacciones del Área Financiera (STAF) para efectuar la referida retransmisión o comunicación.

Con el objetivo de generalizar el uso de medios de comunicación informáticos para la traba de medidas cautelares, se reguló que las solicitudes de informes sobre personas físicas o jurídicas y sobre documentos, actos, bienes o derechos registrados, la anotación y levantamiento de medidas cautelares y las órdenes de transferencias de fondos que tengan como destinatarios a registros públicos, instituciones financieras y terceros detentadores, requeridos o decretados por la Administración Tributaria, podrán efectivizarse a través de sistemas y medios de comunicación informáticos. Esta disposición prevalecerá sobre las normas legales o reglamentarias específicas de cualquier naturaleza o materia, que impongan formas o solemnidades distintas para la toma de razón de dichas solicitudes, medidas cautelares y órdenes.

En el Perú, la SUNAT cuenta con una plataforma de pago electrónico, que interconecta toda la red bancaria y que permite el pago de los derechos aduaneros y los adeudos de tributos internos, impactando positivamente en las acciones de recuperación de la deuda. La retención bancaria electrónica se inicia cuando la administración tributaria envía de manera electrónica la medida de retención a todas las entidades del sistema financiero, los Bancos tienen la obligación de consultar diariamente al sitio o página de internet o extranet, bajar los oficios comunicados, cruzar dicha información con su cartera de clientes, anotar o levantar, según sea el caso el embargo general respecto de los mismos y finalmente comunicar a la Administración Tributaria, mediante una opción del menú del sistema, el resultado de la medida cuando fuese positivo, vale decir, cuando hubiesen embargado cuentas corrientes u otros activos financieros del contribuyente.

Cada Ejecutor responsable accede desde su propio estudio al sitio respectivo (página segura)

mediante una clave de usuario y password, que es individual, propia y secreta; ingresa los datos correspondientes a la ejecución fiscal en la que se ha ordenado el embargo general de fondos y valores, pudiendo antes de enviarla, pasar a revisión de la jefatura inmediata quien puede modificar de existir errores.

Luego el oficio automáticamente se torna visible para todas las entidades bancarias, éstas en cumplimiento de la obligación fijada por las normas del Banco Central y con su propia clave, ingresan diariamente a la página, bajan en formato texto el archivo conteniendo todos los oficios o notificaciones por la administración tributaria por un período dado y lo cruzan informáticamente con su base de datos de clientes.

En caso de existir coincidencias entre ambos archivos ésta procede a trabar el embargo general de fondos y valores por el importe solicitado con un porcentaje adicional para intereses y costas o en su caso ejecuta el levantamiento o sustitución de dicha medida, si esa fuera la orden contenida en el oficio.

Si el oficio de embargo resulta positivo las entidades financieras deben informar a la administración tributaria, para ellos acceden a una opción del menú del mismo sistema, ingresando el número de oficio o notificación y se deberá desplegar una pantalla en la cual la entidad financiera deberá completar el tipo y número de cuenta o activo financiero embargado y el monto de dinero afectado.

Para evitar la traba indebida de múltiples embargos sobre un único oficio, el sistema deberá bloquear la posibilidad de informar nuevos resultados positivos cuando una o más entidades han cubierto previamente la totalidad del monto consignado en la notificación.

En Guatemala se solicita al juez competente el embargo de cuentas y esta, vía electrónica, da los avisos al sistema bancario para que se opere el embargo, sin embargo, posteriormente se notifica este embargo a los bancos personalmente.

En España, la generación de diligencias se realiza mensualmente a través de la generación de ficheros por Entidad bancaria, con la información necesaria para efectuar el embargo de cuentas bancarias en entidades de depósitos, tales como los datos del deudor tributario, la entidad,

sucursal, número de cuenta e importe pendiente del deudor.

Se continúa con el proceso de emisión de diligencias de embargo que permite obtener las diligencias de embargo en un soporte determinado según el convenio establecido con la Entidad de depósito (soporte magnético, EDI). A partir de estos soportes las Entidades bancarias realizan, si procede, las correspondientes trabas de importes.

El resultado de las trabas es comunicado por las Entidades bancarias a la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT.) que actualiza con las mismas, el importe pendiente del deudor. Si la traba ha sido positiva se produce la cancelación total o parcial del importe pendiente en fase de embargo.

Las trabas positivas son comunicadas al deudor con el fin de informarle de la actuación que la AEAT ha realizado contra el tipo de bien asociado al embargo.

En Portugal se ha desarrollado el sistema informático de embargos automáticos, que efectúa de manera automática el embargo de bienes y derechos de los deudores, el sistema pone a disposición de los funcionarios el monto global de la deuda por contribuyente y la lista de todos los bienes y derechos existentes en el catastro electrónico de activos embargables. El sistema permite emitir las notificaciones para las entidades bancarias, cuando se trata de embargo de acciones y cuentas bancarias, estas notificaciones se efectúan en papel y simultáneamente por vía electrónica. Las entidades notificadas tienen acceso en el sitio web de la administración tributaria, por medio de la inserción de su clave de acceso a los embargos que le fueron notificados y puede responder por la misma vía confirmando el embargo y transfiriendo los fondos involucrados, sin necesidad que se trasladen a los servicios.

En México y Colombia, la autoridad que haya ordenado el embargo girará oficio al gerente de la sucursal bancaria a la que corresponda la cuenta, a efecto de que la inmovilice y conserve los fondos depositados.

2.2.2 Intervención de las Instituciones y Empresas del Sector Público

Un aspecto importante a tomar en cuenta son las acciones que el Estado en su conjunto pueden

lograr para coadyuvar al recupero de las deudas tributarias, es un ejemplo el caso de Perú donde se traban medidas cautelares vía proveedores de las instituciones del Estado, a través de un sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAFP), a través de una extranet de SUNAT que incluye las entidades del gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, quienes registran los pagos por efectuar a sus proveedores, en línea, el sistema verifica la existencia de deuda exigible en cobranza coactiva, y de existir esta, la entidad del Estado suspende el pago, mientras la SUNAT realiza la retención a través de la emisión y notificación electrónica de la resolución coactiva respectiva.

2.2.3 Bienes Inscriptibles

En la mayoría de los países existe una institución u organismo público que lleva el registro de titulares del dominio, de gravámenes de propiedades, en el Perú se llama Superintendencia Nacional de Registros Públicos, en Argentina Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, Dirección General de los Registros Públicos en Paraguay, Sistema nacional de Registros Públicos en Nicaragua o Registro de Propiedad Inmobiliaria en España.

En general estas instituciones poseen un archivo centralizado de todos los titulares de inmuebles y vehículos y un registro nacional de inhibidos, vale decir, de aquellas personas que por tener deudas impagas de cualquier naturaleza, se encuentran impedidas, por orden judicial, de disponer de los bienes y vehículos de su propiedad.

La operatividad del sistema de cobranza funciona en algunos países de la misma manera que la de los bancos. En consecuencia, los ejecutores responsables, acceden a la página respectiva, ingresan los datos referentes al deudor a inhibir y del juicio de ejecución fiscal o la Resolución de ejecución coactiva en el que se ordenó la medida cautelar y transcurrido un lapso breve de tiempo para verificar la calidad y consistencia de la información cargada, los datos son transmitidos vía internet a la Oficina o Dirección de Registros Públicos.

En Ecuador se cuenta con un sistema de registro automático para que exista prohibición de enajenar vehículos pertenecientes a los deudores tributarios y registrados en la Dirección Nacional

de Tránsito, las cuales se hacen por enlace informático con las bases de vehículos a nombre del contribuyente.

En República Dominicana existe un sistema automatizado de embargo vía registro de gravámenes de propiedad el cual se inicia con el envío de la resolución del ejecutor tributario para que a través del sistema de la administración tributaria se interponga la oposición a los vehículos e inmuebles del contribuyente registrado en sus bases de datos por el cual no podrán ser transferidos.

En otros países se efectúan los embargos de manera manual, sin embargo muchas veces la información respecto de los bienes de los deudores es enviado por las entidades de registros de manera periódica.

2.2.4 Cobranza a través de clientes de deudores tributarios

Este mecanismo de cobranza en retención consiste en notificar física o electrónicamente a los clientes de los deudores tributarios, es decir aquellos deudores que son proveedores de sus clientes y estos les tienen pendientes facturas por pagar, efectúan la retención al pago y son desviadas al fisco por mandato legal para el cumplimiento de la deuda tributaria.

En el Perú este proceso se denomina cobranza de la deuda vía “aliados” por el cual se convierte en una herramienta muy importante para garantizar la cobrabilidad de la deuda tributaria, para su implementación es importante contar con información oportuna de las transacciones que tienen los contribuyentes para tal efecto una de las fuentes de información con la que cuenta este país es la Declaración Anual de Obligaciones con Terceros (DAOT) donde los contribuyentes están obligados a informar de sus operaciones anuales con clientes y proveedores, otras de las fuentes de información importante es la implementación de la factura electrónica, el cual la administración tributaria podrá tomar conocimiento en línea de las transacciones entre contribuyentes. Argentina también cuenta con un mecanismo similar.

2.2.5 Medidas a tomar en cuenta

Para implementar embargos electrónicos es necesario que la norma otorgue validez legal a la

utilización de medios informáticos para la anotación de todo tipo de medidas cautelares en los registros patrimoniales y de personas.

Por lo tanto es necesario regular diversos aspectos como:

- Los aplicativos y medios de comunicación que se utilicen para satisfacer adecuadamente los requisitos de seguridad y autenticidad de la información, según los procedimientos y técnicas disponibles.
- El registro ha transmitir deberá contener los datos esenciales que permitan identificar el objetivo de la solicitud o comunicación; el apellido y nombre o razón social, el Registro del contribuyente involucrado, el documento, acto bien o derecho registrado, el expediente o actuación de origen, el juzgado o dependencia interviniente, el tipo y monto de la medida cautelar cuando correspondiera y la autoridad judicial o Agente Fiscal firmante de la solicitud u orden.
- La anotación y levantamiento de la medida cautelar en la forma indicada tendrá prioridad sobre cualquier otro documento, orden u oficio judicial o administrativo que se presente para su registro después de esa hora. Si bien es cierto la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de información y comunicación son necesarias para alcanzar los objetivos de simplificación, eficiencia y eficacia, sin embargo requieren de una adecuado soporte normativo, aspecto que deberá tenerse en cuenta y preverse en las legislaciones, con el fin de garantizar su aceptación y aplicación por los organismos destinatarios de las respectivas órdenes de embargo.

2.2.6 Sanciones

La reducción de infracciones, es otro tema muy importante para incentivar al cumplimiento del pago de deudas tributarias, es decir coadyuva a que contribuyente por una rebaja en las multas por ejemplo de un porcentaje por el simple hecho de

regularizar el incumplimiento lo hace acreedor de una rebaja sustancial.

En Colombia, con el ánimo de disminuir los niveles de morosidad, se han adoptaron, medidas adicionales, aplicables de manera simultánea al proceso de cobro, dirigidas tanto a generar una responsabilidad penal por el no pago de estos conceptos, como de generar sanciones de cierre de establecimiento. La AT cuenta con la facultad de imponer la sanción de clausura del establecimiento a los agentes retenedores o responsables del IVA del régimen común, cuando se encuentren en omisión de la presentación de la declaración o en mora en la cancelación del saldo a pagar, en los términos allí establecidos. Así mismo, prevé que para la aplicación de la sanción se deben tener en cuenta los eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 665 del Estatuto Tributario.

2.2.7 Privatización de la Cobranza

Una experiencia interesante de compartir en este trabajo de investigación es los intentos en Argentina en privatizar la cobranza judicial, tercerizar o licitar carteras de deudores fiscales, incluido la incorporación de abogados contratados para llevar los juicios de ejecución en forma paralela a los agentes fiscales, los intentos realmente son interesantes, sin embargo dada la naturaleza de las deudas tributarias y el carácter público de las mismas creemos que la cobranza necesariamente tiene que ser soportada en vía administrativa por las propias administraciones tributarias con las facultades otorgadas por la Ley para el recupero de las mismas. Todos estos intentos en Argentina no han tenido los resultados esperados debido a las acciones de amparo y las acciones de inconstitucionalidad frente a dichas medidas, por lo que los resultados no han sido muy halagadores.

2.2.8 Distinción en el tratamiento a los Principales Contribuyentes y los Pequeños Contribuyentes

Dada la importancia contributiva de los principales contribuyentes en todos los países, es común apreciar que estos tienen un tratamiento diferenciado respecto a los demás contribuyentes por lo que las medidas de cobranza son generalmente impuestas con inmediatez para garantizar el cobro de la deuda, en el Perú la

SUNAT cuenta con aproximadamente 1,500 contribuyentes que concentran cerca del 80% del total de la recaudación del país por lo cual se les ha circunscrito en un directorio de principales contribuyentes nacionales, los cuales los funcionarios revisan cuidadosamente las omisiones al pago de impuestos para emitir de inmediato, las ordenes de pago y la resoluciones de ejecución de cobranza, de no mediar pago previa.

Por otro lado el tratamiento de la deuda de los pequeños contribuyentes dado su volumen y poco interés fiscal se utilizan normalmente los medios inductivos y persuasivos como primera instancia para tratar de recuperar la deuda tributaria, la cual después de estos intentos incorporarlos en el procedimiento de ejecución coactiva.

En México, no existe un tratamiento diferenciado, dado que uno de los grandes problemas del sistema de cobro es que el mismo método y esfuerzo es para pequeños créditos que como para grandes créditos. A partir del 2008 el SAT se ha creado una central de cobro persuasivo que entre sus funciones están las de requerir los créditos que se generen a partir de este año y que sean menores en su conjunto a ochocientos dólares, a través de mecanismos persuasivos como cartas inductivas, correos electrónicos, invitaciones y llamadas. Si no son pagadas en 550 días, se cobran al igual que los otros créditos, es decir de manera coactiva.

En España, existe una unidad especial de recaudación denominada Unidad de Recaudación de Deudas de Menor Cuantía, que realiza la gestión recaudatoria de aquellos deudores cuyo importe total pendiente no excede de una determinada cantidad. Estos procesos incluyen además del embargo de cuentas bancarias, el embargo de vehículos y el de sueldos y salarios, estos siguen una tramitación casi automatizada de los expedientes a través de un sistema informático de gestión masiva de expedientes.

En Nicaragua a partir del 2005 se creó en el área de cobranza, la estrategia institucional de segmentación de contribuyentes, con el objeto de dar un mayor seguimiento de la recuperación de la cartera a los grandes contribuyentes nacionales y los grandes contribuyentes regionales, es decir, los que representan el mayor porcentaje en términos de recaudación. Asimismo, se segmentaron los tipos de cartera en mora, para identificar la base de la mora recuperable (gestionable) separarla de la mora a depurar.

En Colombia se clasifican los contribuyentes en grandes, medianos y pequeños y el tratamiento de cobranza es igual para todos los contribuyentes ubicados en este segmento.

3. MODELOS DE SISTEMAS INFORMATICOS PARA LA COBRANZA

El objetivo del procedimiento de cobranza es lograr que el deudor tributario, que se encuentra en estado de morosidad, pague los impuestos y créditos fiscales adeudados. Como hemos visto las Administraciones Tributarias cuentan con tres formas de acción: Cobranza Administrativa, Cobranza Judicial y Mixta.

El esfuerzo que realizan las administraciones tributarias o tribunales tributarios para cumplir con los objetivos del proceso de cobranza puede ser traducido en la utilización de un conjunto de recursos, tanto humanos como materiales.

Por otro lado es importante considerar los sistemas que apoyan la gestión del proceso de cobranza, donde se registran todos los movimientos de cargos y descargos de los contribuyentes, así como también el almacenamiento en forma organizada y sistemática, la información referente a los procesos de cobro que se desarrollan en las unidades operativas, con el fin de medir, controlar y facilitar la labor de cobranza.

Todos los años las Administraciones Tributarias confeccionan un plan con el fin de determinar objetivos y metas de recaudación para todas las dependencias descentralizadas. Dentro de esta estrategia planteada en el plan, se incluyen criterios para determinar las características de las deudas o deudores a las que se les aplicará la cobranza administrativa, indicando los periodos de vencimiento, los tributos adeudados, los periodos de vencimiento y los montos de las deudas a considerar.

Para concebir un desarrollo informático es necesario contar con un entorno favorable para el desarrollo de sistemas que coadyuven a garantizar eficaz y eficientemente la deuda tributaria, para tal efecto las características previas a cualquier sistema informático son:

- Necesaria e indispensable participación de terceros en la gestión de la recaudación de la deuda tributaria.
- Fuerte nivel de sistematización e informatización de las actuaciones de la Administración Tributaria.
- Sólido y único sistema integrado de recaudación e información.

3.1 Sistema Integrado de Información y Embargo Electrónico

Un sistema modelo de cobranza coactiva es aquel que ha incorporado en sus procesos al Estado en su conjunto, es decir para garantizar el éxito de la recuperabilidad de la deuda tributaria es necesario la construcción de un sistema que tenga una interfase de búsqueda con el sistema donde se encuentra la información de la propia administración tributaria así como de otras entidades públicas o privadas con la finalidad de conocer los bienes corpóreos o incorpóreos sujetos a embargo. La filosofía de este sistema se asienta en un principio de que la riqueza que los deudores adquieren por no efectuar el pago de la deuda tributaria se materializa en soportes informáticos que el sistema de la administración tributaria debe de detectar y traer para el sistema a fin de proceder a aplicar vía informática las medidas cautelares respectivas.

El sistema debiera de conocer vía electrónica la siguiente información:

- Sistema financiero.- Todas las transacciones de los deudores tributarios, depósitos, cuentas bancarias, valores, etc.
- Aseguradoras.- Información relativa a seguros de vida y planes de seguro con retorno
- Registro de Automóviles.- Base de datos de automóviles ligeros y pesados
- Aduanas.- Información relativa a la importación y exportación de mercancías
- Empresas.- Información relativa a crédito de terceros y sobre terceros, así como identificación de sus proveedores y clientes
- Notarios.- Todos los actos notariales: transmisión de inmuebles, celebración de todo tipo de contratos, nominación de transmisión de cuotas en sociedades
- Capitanías de puerto.- Información relativa a embarcaciones

- Registros Públicos.- Información relativa a propiedad inmueble especialmente predios
- Estado.- Cuentas por pagar a proveedores del Estado, contratos

Con dicha información se podrá realizar los embargos automáticos vía sistema informático

Uno de los países que ha venido desarrollando un plan de modernización de los sistemas de cobranza coactiva es la Administración Tributaria Portuguesa (DGCI)². El sistema de cobranza que en Portugal radica en la administración tributaria, se mantuvo trabajando en papel y en la producción manual de todos los actos procesales, este hecho les produjo como sucede en varios países de América Latina un aumento constante de los saldos de deuda pendiente de cobro y una acumulación de procesos de cobranza coactiva cada vez más problemática. En el año 2005 la administración tributaria desarrolla un ambicioso plan de modernización, el cual se asienta en cuatro estrategias: 1.- Informatización de todos los procesos y los actos en ellos practicados. 2.- Desmaterialización de los soportes documentales en los procesos y actos. 3.- Automatización de todos los actos practicados en los procesos y todas las funcionalidades de “back office”, con recurso masivo asignado al cruce de datos. 4.- Disponibilidad “on-line” de todas las funcionalidades de cobranza coactiva, apostando en el Internet como interfase relacional privilegiado con todos los intervinientes en el proceso, incluyendo los deudores, así como en otros canales, como los cajeros automáticos, los correos y toda la red bancaria.

La base del sistema de cobranza coactiva es el Sistema de Ejecuciones Fiscales que contiene el catastro actualizado de todos los procesos y de todos los actos en ellos practicados, este sistema recibe de los sistemas de liquidación y cobranza la información de todas las deudas vencidas y procede de manera automática al instaurar de los procesos.

En interfase con el sistema de ejecuciones fiscales funcionan los sistemas operativos que automatizan todos los actos procesales de cobranza coactiva, las cuales han sido clasificados y desarrollados de la siguiente manera:

² José María Pires – Herramientas al Servicio de la Cobranza – Dirección General de Impuestos - Portugal

- Sistemas de Disuasión
 - *Sistema de compensación de deudas con reintegros.*- Sistema de forma integrada y automatizada, efectúa el pago total o parcial de las deudas con los reintegros de todos los impuestos a que los deudores tengan derecho.
 - *Sistema de control de beneficios fiscales.*- Impide el reconocimiento de beneficios tributarios a contribuyentes con deudas en ejecución fiscal
 - *Sistema informático de publicidad de deudores.*- Efectúa de manera automática la selección de los deudores que serán objeto de divulgación pública por la Administración Tributaria

- Sistema de Operativos anteriores a la Coerción
 - *Sistema Electrónico de citaciones y notificaciones.*- Procede de manera automática a la citación de los deudores y al envío de todas las notificaciones de todas las entidades, efectuadas en el ámbito del proceso de ejecución tributaria.
 - *Sistema informático de gestión de incidentes procesales.*- Informatiza y automatiza la tramitación de todos los procesos contenciosos, administrativo o judicial. Este sistema interacciona con el Sistema de Ejecuciones Fiscales y suspende automáticamente los procesos de cobranza coactiva.

- Sistemas Operativos de Coerción
 - *Red de transmisión de datos de terceras entidades.*- Obtiene de todas las fuentes u orígenes posibles, siempre por vía electrónica, toda la información relativa de bienes y derechos que se puedan embargar a los deudores.
 - *Catastro electrónico de activos embargables.*- Registra y guarda, de manera automática y permanente, todos los bienes y

derechos embargables de los deudores. Este sistema es una importante fuente de consulta, de información y

- Sistema electrónico de embargos automáticos

3.2. Modelo de Predicción de Comportamientos

Se puede utilizar los modelos matemáticos con la finalidad de que apoye las decisiones de Planificación de cobranza, en forma automatizada y centralizada, identificar cuáles y cuantas deudas morosas o diligencias deben ser procesadas, considerando la probabilidad de pago de las deudas, que es determinada por la caracterización de éstas y la del deudor tributario con la consecuente optimización de la utilización de los recursos.

Una de las metodologías utilizadas es la investigación de operaciones, dado que éste posee un marco metodológico bien definido, como los algoritmos matemáticos simples utilizados para encontrar soluciones aproximadas para los problemas de optimización.

Lo que se busca con estos modelos matemáticos es determinar las alternativas de acción frente a los diferentes deudores o deudas seleccionadas, considerando la utilización óptima de los recursos disponibles, tanto humanos como materiales y las restricciones legales, reglamentarias y de recursos que sean aplicables. Determinar los objetivos y las metas de recaudación para todas las dependencias descentralizadas de un país. Permite evaluar las decisiones involucradas en el proceso de planificación de cobranza bajo diferentes escenarios de disponibilidad de recursos y probabilidades de pago.

La minería de datos es una tecnología que puede ser usada para seleccionar, explorar y elaborar modelos predictivos en grandes cantidades de datos para descubrir patrones de información desconocidos previamente que pueden ser usados para decisiones proactivas, en ese sentido con esto podemos identificar a los contribuyentes con alta posibilidad de que entren en fraude cobratorio o entre en deuda tributaria irrecuperable.

Existe actualmente un software que permite llevar a cabo las etapas de exploración, modificación, modelamiento, evaluación, llamada SAS Enterprise Miner.

Las redes neuronales son herramientas que basadas en el entrenamiento, pueden aprender sin ni siquiera supervisión. Estas redes que operan de este modo son capaces de detectar patrones de clasificación e identificar comportamientos para tomar las decisiones más acertadas.

Entre las ventajas de este modelo en los sistemas de cobranza podríamos señalar:

- Basta con proporcionarles casuística a partir de los cuales ellas pueden aprender.
- Son sistemas muy robustos respecto a la entrada, debido a que su conocimiento no está localizado en posiciones de memoria concretas, sino distribuidos de forma auto redundante entre los diferentes pesos.
- Se puede aplicar medidas preventivas como las medidas cautelares previas a determinado comportamiento con la finalidad de asegurar el pago de la deuda tributaria.
- Se puede identificar y detectar fraude cobratorio.

España ha desarrollado mediante a través de las herramientas informáticas un modelo de riesgo recaudatorio que tiene por finalidad permitir priorizar actuaciones del personal de la administración, posibilitar realizar un seguimiento diferente a los deudores tributarios según su nivel de riesgo y permite que el riesgo recaudatorio sea una variable que pueda ser tenida en cuenta para priorizar acciones diferenciadas y de esta manera prever acciones antes de que exista deuda tributaria quizás incobrable.

El esquema consiste en asignar un determinado riesgo recaudatorio a cada deudor tributario para analizar su probable comportamiento frente a su obligación frente al fisco, determinando para tal efecto algunos elementos a las variables determinadas como por ejemplo la capacidad económica, determinada por los préstamos hipotecarios, bienes inmuebles, ventas internas, ventas intracomunitarias, exportaciones, base imponible del impuesto al patrimonio, base imponible del impuesto a la renta, imputación de rendimientos, entre otros. Asimismo, la variable volatilidad, el cual mide la capacidad de desaparecer ante una adversidad financiera, el cual es determinado por el número de empleados y retribuciones satisfechas, ventas interiores, base imponible del IVA, ingresos por autoliquidación del IVA, por retenciones de trabajo personal. Otras de las variables el monto de la deuda obtenida por la sumatoria de los importes de las deudas pendientes de pago.

El riesgo recaudatorio se estratifica en tres zonas de riesgo: medio-bajo, alto y muy alto; la zona de riesgo uno o de riesgo medio-bajo está integrada por contribuyentes para los que se considera que tienen capacidad económica suficiente para hacer frente al pago de las deudas; la zona de riesgo dos o de riesgo alto se compone de contribuyentes para los que se considera, que aunque disponen bienes, su alta volatilidad hace aconsejable un estudio adicional para la adopción de medidas que permitan asegurar el cobro de las deudas; por último la zona de riesgo tres o de riesgo muy alto está formada por los contribuyentes para los que se considera que tienen unas posibilidades de pago prácticamente nulas.

3.3. Modelo de Segmentación de Carteras

Un modelo de segmentación de cartera es el que ha sido planteado por México³, el cual consiste tener un nuevo enfoque de enfrentar los adeudos, teniendo en consideración el contribuyente, la importancia de los adeudos, la utilización de call center, avisos a los celulares, recados a los correos electrónicos, cartas, acciones con ejecutivos de cuenta que deberán tratar al contribuyente de acuerdo a las circunstancias de cobro, con facilidades para que pague, con dificultades para que se desaparezca, con investigaciones para conocer del contribuyente de sus bienes antes de que los dilapide o los cambie de nombre o venda, anticiparse a que los créditos para garantizar suficientemente previniendo futuros problemas de cobro de bienes inmuebles en copropiedad, a ser más efectivos en la cobranza de las fianzas, las cartas de crédito, a cumplir estrictamente los plazos legales para el remate de los bienes.

La segmentación se define como la división estratégica de la cartera de créditos en conjuntos y subconjuntos homogéneos para llevar a cabo el rediseño de los procesos y contar con esquemas diferenciados de cobro. Los elementos de cada segmento deben ser tan homogéneos dentro de sí como sea posible. Los segmentos deben ser heterogéneos entre sí, deben ser fácilmente identificables y medibles, deben ser sustanciales, considerando un tratamiento diferenciado.

La propuesta es realizar una segmentación de la cartera, bajo 4 vistas de información:

³ Proyecto planteado por Javier Ramírez funcionario de la Servicio de Administración Tributaria de México – Título de la Maestría Internacionales Administración Tributaria.

- Origen de los adeudos,
- Acciones de cobranza,
- Identificación de los deudores e
- Información financiera de los deudores;

3.3.1 Origen de los Adeudos

En la primera vista, se considera la información de la constitución o generación del determinante del crédito fiscal como tal. Se contestan las siguientes preguntas. ¿Quién lo genera? ¿Por qué se genera? ¿Cómo se genera? ¿Qué se adeuda? ¿Por cuánto se genera? ¿Cuándo se genera?

3.3.2 Acciones de Cobro

La presente segmentación tiene que ver con los diferentes estatus que ha tenido el crédito fiscal a lo largo de su vida. Se inicia el proceso de control con el Registro del crédito y se continúa con la notificación del crédito. A partir de este acto de notificación el crédito fiscal puede ser pagado, puede controvertirse, continuarse con el procedimiento administrativo de ejecución o cancelarse. Se contestan las siguientes preguntas: ¿Cuándo se inventarió? ¿Cómo se notificó? ¿Se controvertió? ¿Qué se embargó? ¿Continúa controvertido? ¿Con que garantizó? ¿Está en la etapa de cancelación? ¿Cuál ha sido el camino en la vida del crédito?

3.3.3 Identificación del Deudor

La cobranza tiene que ver con personas físicas o naturales o morales o jurídicas, por lo que se tiene que distinguir la identificación de los deudores tributarios, se contestan las siguientes preguntas: ¿están inscritos los deudores en el padrón de contribuyentes? ¿De que tipo de contribuyentes son los deudores? ¿De que régimen son los deudores? ¿De que actividad económica? ¿Qué rol tienen los deudores? ¿Cuál es la situación del deudor y de su domicilio fiscal en el registro? A nivel de empresa, ¿cuáles son los resultados de investigación de bienes? ¿Los estados financieros?

3.3.4 Información Financiera

La información financiera de los contribuyentes se puede obtener de las declaraciones que presentan ante la Administración Tributaria, para lo cual se deberá utilizar la información manifestada en las declaraciones informativas y declarativas en

donde encontraremos las respuestas a las preguntas siguientes: ¿Cuál es el nivel de ingresos de los deudores? ¿Impuestos pagados? ¿Qué bienes posee el deudor? ¿De que tamaño en la empresa? ¿Cuál es la viabilidad financiera de los deudores?, entre otros.

Considerando las tres primeras vistas de la segmentación, se puede obtener una vista tridimensional que permite identificar con mayor precisión el segmento de la cartera que se desea cobrar, esto es, una cobranza dirigida a determinado sector de los deudores o por contribución o por estatus del contribuyente o asociando uno o más de un valor de cada uno de las vistas de segmentación.

Con la información de la segmentación de carteras se plantea la valuación de la cartera de créditos, para lo cual es definida como la asignación de una probabilidad de cobro de cada uno de los créditos que la componen y basado en ella, el valor estimado de cada uno de ellos. El éxito será cuando dichos créditos sean dados de baja por pago, el fracaso cuando se den de baja por otra causa (cancelación, condonación, instrucción judicial, etc.), y el tercer grupo estará conformado por aquellos que aún se encuentran en proceso de cobro.

3.4. Herramientas informáticas para la cobranza en las Administraciones Tributarias

Todos los países cuentan con sistemas informáticos de seguimiento y control de la cartera de deudores tributarios, esto es muy importante con la finalidad de contar de manera sistematizada con el stock de la deuda tributaria y refleje en línea todos los eventos, tales como pagos, fraccionamientos, aplazamientos, recursos impugnatorios, deudas nuevas autoliquidada y liquidada entre otros.

En Colombia se cuenta con el SIPAC, que es un sistema de información y planeación de la cartera morosa, que permite al funcionario contar con una herramienta virtual de todos los actos que conllevan al proceso de cobro, es decir, le va informando todas las etapas que siguen y los actos administrativos que debe proferir tales como, mandamiento de pago, resolución de llevar adelante la ejecución, resolución que resuelve las excepciones, auto de avalúos, secuestro y remate de bienes. Este sistema tiene a desaparecer una

vez el MUISCA⁴ asuma lo correspondiente a Cobranzas, con una información más completa y que permitirá interactuar con las oficinas de registros de instrumentos públicos, tránsito, etc.

En España el Departamento de Informática Tributaria ha desarrollado dos herramientas informáticas que son la base utilizada por un gran número de aplicaciones de gestión de los procedimientos tributarios: El tramitador de expedientes y el infoclasses.

Los infoclasses permiten la selección de determinados colectivos de expedientes en base a atributos de información generados previamente, lo que posibilita la selección con distintos criterios de colectivos de expedientes sin tener que hacer programas específicos para cada tipo de selección. Así por ejemplo, en el caso de infoclase de vencimientos, la matriz de cada vencimiento indica si se encuentra o no en determinado período o fase del procedimiento de recaudación, si el plazo transcurrido desde que se encuentra en esta situación, está comprendido en determinado intervalo temporal, si el importe pendiente de pago está comprendido en alguno de los diferentes intervalos de importes, si el origen de la deuda es una liquidación administrativa, una autoliquidación no ingresada o una deuda liquidada por otro entre público, cual ha sido la oficina liquidadora, si existe riesgo recaudatorio, etc., hasta 256 posibles atributos.

Asimismo, existen otros infoclasses como el de deudores de embargo, que permite obtener información de la titularidad de todos los bienes de un deudor tributario que consten en la base de datos única, saber si hay actuaciones pendientes de embargo que procedan, entre otros. Por otro lado existe el infoclase de diligencias de embargo, el cual proporciona información de todos los procedimientos de embargo realizados sobre un deudor, así como realizar la tramitación de los mismos.

En el Perú, la SUNAT cuenta con un sistema de control de valores denominado RSIRAT, que administra los valores pendientes de pago en todo el proceso de recaudación. Adicionalmente cuenta con sistemas auxiliares que ayudan a la cobranza como módulos de recepción de pagos, como el

acceso al Sistema Integrado de Administración Financiera que consulta todas las cuentas por pagar a proveedores de las empresas que prestan servicio al estado, para que a través de estas se retenga la deuda tributaria, asimismo se cuenta con el sistema de embargo por medios telemáticos donde se efectúan a través del sistema financiero retenciones bancarias.

En Argentina la AFIP agrupa a los contribuyentes en grandes contribuyentes y resto. Integran la primera categoría aquellos contribuyentes que por actividad económica o perfil de riesgo necesitan un control tributario más exhaustivo, de allí que sean incorporados a un sistema denominado DOSMIL Siglo XXI. En lo que atañe a las herramientas informáticas de embargo automatizado y su entorno, la Administración Tributaria cuenta con variados sistemas informáticos. En lo que atañe a la cobranza pueden citarse: el BOLDEU (Sistema de Emisión de Intimaciones y de Boletas de Deudas que utiliza el área de recaudación), el SIRAEF (Sistema de Seguimiento de todos los juicios de Ejecución Fiscal y al cual se migran los títulos ejecutivos generados por el BOLDEU) y el SOJ (Sistema de Oficinas Judiciales) mediante el cual la Administración Tributaria por convenio con el Banco Central de la República Argentina embarga a los contribuyentes ejecutados por Internet y dicha medida se proyecta a todo el sistema financiero y bancario del país en tiempo real (y obviamente transfiere las sumas dinerarias incautadas). También dicha plataforma permite el embargo e inhibición on line ante todos los registros automotores existentes en el país. La existencia de tales sistemas ha reportado significativa celeridad en el recupero de las deudas tributarias.

En Brasil, la selección de contribuyentes a cobrar se hace a través de los sistemas informáticos de cuentas corrientes fiscales, para las personas físicas y personas jurídicas. Hay un proyecto para el enlace del sistema de cobranza de Administración Tributaria – RFB y de la Procuraduría de la Hacienda Nacional – PGFN, para integrar el control de la deuda tributaria por parte de la Hacienda Pública. No hay herramientas de embargo automatizado.

En Nicaragua, el Sistema de Información Tributaria (SIT) controlado por la Administración Tributaria, permite conocer la totalidad de la deuda tributaria por impuesto y periodo, sanciones y recargos en el momento que se necesite. Permite

⁴ Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado, sistema integrado que consiste una nueva forma de administrar los ingresos y los recursos, como resultado de una nueva concepción de la DIAN para ejercer un control completo basado en la informática.

agrupar la deuda por grupos de importancia: por actividad económica, por contribuyentes, por montos, por departamentos (delegaciones territoriales) etc. La deuda la puede conocer cada delegación o a nivel central, ya que se cuenta con una base centralizada de la información. La Administración Tributaria no cuenta con un buen respaldo informático. Herramientas de embargo automatizado no existen.

En Paraguay, desde el 2007, la Administración Tributaria cuenta con un nuevo sistema informático que le permite conocer la situación actualizada de las deudas y efectuar el seguimiento de la gestión de cobro, inclusive la de aquellas que fueron remitidas a la Abogacía del Tesoro.

LA EFICIENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA COMO FACTOR DETERMINANTE PARA INCREMENTAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. PRACTICAS TENDIENTES A SU LOGRO

Dr. Jesús Presa Leal⁵

Antes de exponerles unas concretas prácticas que se han puesto en marcha en España, que a mí me parecen destacables y que ustedes juzgarán si las mismas pueden o no comportar una mejora de la Gestión Tributaria, voy a efectuar una serie de consideraciones generales, que como verán no son mas que una reflexión sobre lo obvio, pero que nos servirán para delimitar el contexto en el que debe gestarse cualquier medida que adoptemos encaminada a mejorar la gestión tributaria, para que la misma sea fructífera.

1. Aplicación del Sistema Tributario

La Administración Tributaria tiene como misión la efectiva aplicación del sistema tributario correspondiente al ente público territorial en el que se halle encuadrada, ya sea estatal, regional o local.

La aplicación del sistema tributario supone detraer recursos del sector privado para proporcionar al sector público los fondos necesarios con los que pueda atender la prestación de los servicios públicos que tenga encomendados .

Esa detracción de recursos del sector privado no es asumida con complacencia por los ciudadanos llamados a pagar impuestos. Con el surgimiento del Estado Moderno se imponía a los ciudadanos dos grados obligaciones, servir al ejercito y pagar impuestos. Pero así como al servicio militar a veces se iba con alegría y cantando, sin embargo no se recuerda a nadie que pagara sus impuestos con alegría. De forma que la Administración Tributaria se va a desenvolver en sus relaciones con los ciudadanos en un clima que no va a resultar cómodo ni fácil.

2. Conciencia Fiscal

Por ello es esencial la formación de una conciencia fiscal en la ciudadanía que la lleve a asumir la aplicación del sistema tributario y a cumplir voluntariamente sus obligaciones fiscales.

Podemos destacar tres factores claves en la formación de esa conciencia fiscal:

- La eficiencia de la Administración Tributaria.
- La existencia de un sistema tributario justo.
- La racionalidad y eficiencia del gasto público.

2.1. Eficiencia de la Administración Tributaria

Los que prestamos nuestros servicios en la Administración Tributaria, tenemos una especial responsabilidad en la consecución de una administración que aplique el sistema tributario con eficiencia y generalidad, lo que sin duda contribuirá a forjar una conciencia fiscal entre los ciudadanos.

Podemos diferenciar dos grandes campos de actuación de la Administración Tributaria, por un lado el que vamos a denominar como campo o área de control y lucha contra el fraude y, por otro, el área o campo de las actuaciones de información y asistencia. El área de control debe centrar su actuación sobre aquéllos que incumplen sus obligaciones tributarias. Cada día la Administración tributaria debe ponérselo más difícil a los que no cumplen adecuadamente sus

⁵ Presidente del Tribunal Económico Administrativo Regional de Rioja.

obligaciones tributarias, de forma que las probabilidades de detectar las conductas elusivas del pago de impuestos sean cada vez más elevadas y que la actuación de la Administración sobre los defraudadores comporte unas consecuencias que hagan poco rentable el incumplimiento. A su vez, las actuaciones de información y asistencia deben procurar que a quienes tienen voluntad de cumplir con sus obligaciones tributarias les resulte más fácil su cumplimiento. De esta forma ambos campos de actuación se complementan e interactúan para lograr el objetivo estratégico que debe perseguir toda Administración Tributaria, cual es el de incrementar los niveles de cumplimiento voluntario por parte de los ciudadanos.

Ninguna Administración Tributaria sería capaz de obtener un nivel aceptable de ingresos tributarios si la gran mayoría de los obligados tributarios incumpliera las obligaciones a su cargo y las mismas tuvieran que ser exigidas coercitivamente, pues se carecería de capacidad operativa para ello. Por tanto, para que la Administración Tributaria pueda llevar a cabo con éxito su misión consistente en obtener un nivel de ingresos suficiente para la cobertura del gasto público previsto, es imprescindible que exista un alto grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, lo que presupone un cierto grado de aceptación del sistema tributario por los ciudadanos. Lo que acabamos de decir se observa claramente al analizar el peso específico que en cualquier Administración Tributaria tiene la recaudación derivada del cumplimiento voluntario de los contribuyentes con respecto a la que deriva de las actuaciones de control desarrolladas; así, por poner un ejemplo, en el caso de la Agencia Tributaria Española, según su Informe Anual de Recaudación Tributaria correspondiente a 2008, de la recaudación líquida obtenida, el 95,3% procede del denominado “contraído simultáneo” y constituye el reflejo del cumplimiento voluntario de los contribuyentes mediante autoliquidaciones y otras liquidaciones (en formalización, liquidaciones aduaneras por IVA importación e Impuestos Especiales y por Tráfico Exterior) sin contraído previo. La recaudación de “contraído previo” supone el 4,7% y la misma deriva básicamente de ingresos procedentes de los procesos de control y de autoliquidaciones presentadas sin ingresar su importe con reconocimiento de deuda (imposibilidad de pago, solicitud de aplazamiento o fraccionamiento o compensación).

Por tanto, es esencial contar con una administración que de forma eficiente actúe en los dos campos que acabamos de señalar, ofreciendo todas las facilidades posibles a quien quiere cumplir, minimizando los costes indirectos asociados al cumplimiento de obligaciones tributarias y poniendo todas las trabas a quien no quiere hacerlo, pues se va a encontrar con una administración capaz de detectar y corregir el fraude.

La existencia de una Administración Tributaria eficiente contribuye a la formación de la conciencia fiscal en la ciudadanía y se convierte en un factor determinante para incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Pero en la formación de una conciencia fiscal en la sociedad, además de la propia actuación de la Administración Tributaria, hay otros dos factores que van a jugar un papel importante, como son el disponer de un sistema tributario justo y muy especialmente la eficiencia en el gasto público.

Se trata de dos factores en principio exógenos a la propia Administración Tributaria, pero que incidirán en la mayor o menor aceptación por la sociedad de su actuación.

2.2. Sistema tributario justo

Respecto a la existencia de un sistema tributario justo, la Administración Tributaria como órgano gestor, sin competencias directas en la fijación de la política tributaria o la producción normativa, puede llegar a tener un cierto nivel de influencia mediante las propuestas normativas que elabore en la medida que sean trasladadas y aceptadas por los órganos con potestad normativa.

Debe tratarse de un sistema tributario que acoja los valores, que establecen las vigentes Constituciones en la mayoría de los países, conformadores de la justicia tributaria, con especial referencia al de capacidad económica, que no genere inequidades, que no tenga carácter confiscatorio, de forma que sea posibilista el cumplimiento de las obligaciones tributarias que impone, además de utilizar una adecuada técnica normativa en la configuración de la relación jurídico-tributaria y de las distintas figuras impositivas.

2.3. Racionalidad y eficiencia del gasto

Pero sin duda, el factor que tiene una influencia decisiva en la conciencia fiscal de los ciudadanos es la percepción que éstos tienen de la racionalidad y eficiencia del gasto público.

La actividad financiera de los entes públicos tiene dos caras, la del ingreso y la del gasto. La Administración Tributaria únicamente tiene una intervención directa sobre la faceta del ingreso público, de forma que una vez obtenidos los recursos financieros cesa su intervención. Pero no puede olvidarse que el ingreso público no es un fin en sí mismo, sino que tiene como objetivo esencial financiar el gasto público y se justifica, básicamente, por la necesidad de financiar los gastos públicos. Por tanto, existe una estrecha conexión entre el ingreso y el gasto público. Los tributos son la principal fuente de ingresos públicos, y por ello es esencial que los ciudadanos sean conscientes de la necesidad de pagar los mismos, porque con su producto se van a atender necesidades sociales que a ellos les parezcan suficientemente importantes como para compensar el sacrificio que su pago comporta.

El peso relativo de los ingresos tributarios sobre los ingresos públicos es en España mucho más acentuado en el Estado (donde en el Presupuesto para 2009 los ingresos tributarios representan el 91,3% del presupuesto total de ingresos). Sin embargo, aún siendo importante, su papel es menor en las Entidades Locales. Así, por ejemplo, en los Presupuestos de los Ayuntamientos de Logroño y Madrid de este año 2009, por referirnos a dos ciudades, los ingresos tributarios representan el 45,29% y el 55,75%, respectivamente, del total presupuesto de ingresos. Es más, dentro de los ingresos tributarios de los Entes Locales, juegan un papel importante las tasas, que constituyen una categoría de tributo en la que va a existir una correspondencia directa entre el servicio prestado por el Ente Público al ciudadano y la tasa que satisface por ello, a diferencia de lo que sucede con la principal categoría de tributos, los impuestos, en que no se da esa correlación. Así en los Presupuestos de los Ayuntamientos citados, las tasas representan el 43% y 34,5% de la totalidad de sus ingresos tributarios presupuestados, respectivamente para Logroño y Madrid.

La mayor o menor aceptación del sistema tributario dependerá de en qué se gasten los fondos recaudados, actuación que le es ajena a la

propia Administración Tributaria. Pero ésta no es una cuestión nueva de nuestros días, pues ya en la época de los Reyes Católicos, en su pragmática de 1.500, se decía: *“que no se gasten los dichos propios en fiestas ni alegrías ni en comidas ni en bebidas”*.

Para que los ciudadanos lleguen a asumir la aplicación del sistema tributario es preciso que, con el mismo, se financien unos servicios públicos apreciados y valorados por la mayoría de la sociedad (carreteras, hospitales, colegios, universidades, pensiones, etc.). Por el contrario, si los ciudadanos consideran que los fondos públicos se emplean ineficazmente por contar con unas infraestructuras y unos servicios públicos deficientes y que no mejoran, se provoca un rechazo al sistema tributario y a la actuación de la Administración tributaria, a la que se hace responsable, sin serlo, de la ineficacia de los gestores del gasto.

En estos casos conviene que la Administración, de forma realista, reconozca las limitaciones de la situación de partida y trate de explicar la mejora que puede experimentarse, exponiendo los kilómetros de carreteras o autovías que pueden construirse o el número de camas hospitalarias o de plazas en la universidad, que pueden dotarse, con un determinado nivel de recaudación tributaria para que los ciudadanos puedan apreciar el avance que su sacrificio comporta.

Esta evaluación que efectúan los ciudadanos del empleo de los recursos públicos, puede resultar más favorable en el ámbito local que en el estatal, y ello porque en el ámbito local el ciudadano está mucho más próximo a los servicios públicos que se prestan y si los mismos atienden o no a sus necesidades, como por ejemplo, que se eviten los colapsos circulatorios con una buena red viaria, que haya una buena red de transporte público que permita un desplazamiento ágil y cómodo en la ciudad, que haya una policía municipal que proporcione seguridad ciudadana, que existan unos buenos servicios de limpieza, alumbrado y alcantarillado públicos, etc. Además, como ya se ha apuntado, las tasas adquieren un papel relevante en la esfera local y las mismas comportan una actuación administrativa como contraprestación directa e inmediata a su pago.

Deben, por tanto, establecerse mecanismos que permitan el control y transparencia del gasto público para que éste se realice con rigor y de

forma eficiente, de hecho hay voces que defienden la existencia de una inspección equivalente a la tributaria en el ámbito del gasto público, pero ésta es una cuestión ajena a la actuación de la Administración Tributaria.

De la relación entre estos tres factores: eficiencia de la Administración tributaria, justicia del sistema tributario y eficacia en el gasto, surge la confianza del contribuyente que será el fundamento básico de su conciencia fiscal.

Crear esa conciencia fiscal en la sociedad resulta vital, para que en la exacción de los tributos se tenga que vencer únicamente la resistencia de todo individuo a desprenderse de parte de lo suyo, pero que la misma no se vea reforzada por considerar injusto el tributo, insuficientes los servicios públicos recibidos a cambio, mal empleados los fondos públicos recaudados o por la inoperatividad de la Administración Tributaria.

3. Premisas para la eficiencia de la Administración Tributaria.

Conseguir una Administración Tributaria eficiente requiere una planificación integral del conjunto de sus actuaciones, las cuales deben presentar una cohesión interna y ser congruentes con los objetivos de la organización, cualquiera que sea la oficina, dependencia, unidad administrativa, o empleado que las lleve a cabo.

La Administración Tributaria en el desarrollo de su actividad está permanentemente trasladando mensajes a la ciudadanía, en ocasiones de forma consciente y expresa, como en las campañas publicitarias o de comunicación que realice o en el desarrollo de actuaciones en el seno de cualquier procedimiento tributario y en otras ocasiones de forma inconsciente o tácita, por ejemplo con su inactividad ante determinadas circunstancias, con la actitud de los empleados en el ejercicio de sus funciones, etc. Debe procurarse que esa multiplicidad de mensajes que se lanzan vayan todos en la misma línea, manteniendo la coherencia del mensaje institucional, para no dañar la credibilidad de la institución, extremando el cuidado para que haya una sintonía entre lo que se predica de la institución y lo que hace la institución. Así podemos decir que la credibilidad de la institución se resiente y se ve seriamente dañada si por un lado en determinadas campañas publicitarias o en las ruedas de prensa de sus responsables se afirma una cosa y en las oficinas se hace otra distinta. No se pueden vender las

excelencias de la organización Y que cuando los ciudadanos acuden a sus oficinas, se encuentren a los empleados leyendo el periódico y atendiendo con desidia o desgana. De la misma manera, no se debe emprender una campaña de comunicación ofreciendo un determinado servicio de información y asistencia si no se está en condiciones de prestarlo debidamente, como sucedería, por ejemplo, si no se dispone de los recursos humanos necesarios, lo que originaría grandes colas y tiempos de espera desmesurados.

Para mantener la coherencia en esa continua y permanente lluvia de mensajes que emanan de la organización es imprescindible involucrar a todo el personal que preste servicios en la Administración Tributaria, cualquiera que sea su categoría profesional, sin olvidar ni descuidar a nadie. Por ello debe prestarse especial atención no sólo a la comunicación externa de la organización sino también a la comunicación interna dirigida a todos los empleados y, en especial, a los que desarrollan su trabajo directamente con el público. Comunicación interna que debe sustentarse en tres pilares básicos: la información, la formación y la motivación del personal.

Lo expuesto hasta el momento nos permite afirmar que la eficiencia de la Administración Tributaria no puede ser el fruto de prácticas aisladas, por muy brillantes que éstas sean, sino que obedece a una planificación integral de todas sus actuaciones, delimitando la estrategia global que debe orientar toda actuación y las medidas específicas que se deben adoptar.

4. Prácticas que pueden contribuir a lograr la eficiencia.

Voy a referirme a una serie de prácticas, llevadas a cabo en España, que pueden contribuir al logro de la eficiencia de la Administración Tributaria, pero claro está que las mismas no pueden ser islas perdidas en el océano, sino que deben encuadrarse en esa planificación integral apuntada.

Para facilitar la exposición, voy a agrupar estas prácticas en dos grandes apartados, por un lado las que podemos denominar como Alianzas Institucionales y por otro las que llamaremos Administración Electrónica. Aunque como ya veremos la ejecución material de las primeras también se va a llevar a cabo a través de medios telemáticos, por lo que podían igualmente presentarse bajo la cobertura de Administración Electrónica en su faceta de relaciones

interadministrativas, pero por la relevancia que para las Entidades Locales pueden representar, las vamos a tratar de forma diferenciada.

4.1. Alianzas Institucionales

Toda norma que establece el régimen jurídico de un Ente Público contiene una declaración de principios relativa las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, proclamando expresamente los principios de colaboración, cooperación y asistencia mutuas.

Ahora bien, en la práctica dichos principios se quedan en la mayoría de los casos en una mera declaración programática, reduciéndose la colaboración y asistencia a casos esporádicos y a través de cauces poco ágiles, por ello deben resaltarse las experiencias en que la colaboración interadministrativa se convierte en una realidad operativa, extendiéndose a la generalidad de los casos mediante cauces ágiles y fluidos.

Se trata de un aspecto que adquiere una especial trascendencia en los Ayuntamientos, cuya competencia territorial se circunscribe al ámbito del municipio, en el cual pueden desplegar con total efectividad todas sus facultades. Pero esa efectividad puede llegar a perderse si tuvieran que actuar coercitivamente sobre personas que no residen ni tienen elementos patrimoniales en ese ámbito municipal. Pensemos por ejemplo en un Ayuntamiento que tiene que recaudar un impuesto devengado o causado en su ámbito territorial de competencias, que no se ha satisfecho en período voluntario de ingreso y en el que el obligado al pago no tiene domicilio ni ningún elemento patrimonial en ese municipio. Las posibilidades de éxito en la gestión recaudatoria del Ayuntamiento serían muy reducidas, a no ser que se cuente con el auxilio de otro ente público cuyo ámbito territorial de competencias sea más amplio y pueda actuar coercitivamente sobre deudor.

Por ello las Entidades Locales deben tener un especial interés en establecer alianzas institucionales con otros entes públicos que posibiliten desplegar una actuación coercitiva y eficaz fuera de su ámbito territorial.

En España la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias han suscrito una serie de Convenios en esta línea que pretenden establecer un sistema estable de colaboración mutua en los

ámbitos de gestión tributaria, recaudación en vía ejecutiva de los tributos propios de las Entidades Locales y en el de suministro e intercambio de información. Se trata de Convenios a los que puede adherirse cualquier Entidad Local española (Ayuntamiento, Diputación Provincial, Cabildo Insular, Mancomunidad de Municipios, etc.). La adhesión debe ser íntegra a todo el Convenio. Se trata de los siguientes Convenios:

- Recaudación en vía ejecutiva de los tributos de las Entidades Locales por parte de la Agencia Tributaria.
- Intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las Entidades Locales.
- Suministro de información de carácter tributario a las Entidades Locales.
- Presentación telemática por parte de las Entidades Locales de declaraciones y comunicaciones tributarias en representación de terceros.

El texto íntegro de los Convenios se puede consultar en página web de la Agencia Estatal de Administración Tributaria [“www.agenciatributaria.es”](http://www.agenciatributaria.es) o bien [“www.aeat.es”](http://www.aeat.es) a través de la pestaña de “Colaboradores” y después en “Entidades Locales”.

En lo que aquí nos interesa vamos a centrarnos en los dos primeros, señalando que el contenido del tercero está subsumido íntegramente en el segundo que tiene una mayor amplitud.

4.1.A) Convenio para la Recaudación en vía Ejecutiva de los tributos de las Entidades Locales por parte de la Agencia Tributaria.

El Convenio establece un sistema a través del cual la Agencia Tributaria asume la recaudación ejecutiva de los tributos propios de las Entidades Locales, posibilitando que la gestión recaudatoria pueda realizarse en todo el territorio nacional.

Se trata de garantizar el ejercicio de las funciones de recaudación ejecutiva fuera del ámbito de competencia territorial de la Entidad Local.

El Convenio delimita pormenorizadamente las funciones que corresponden a la Agencia Tributaria y a la Entidad Local. La Entidad Local expedirá la providencia de apremio, que es el título ejecutivo que permite proceder coactivamente contra el patrimonio del deudor, y

a partir de ahí el resto de actuaciones ejecutivas (embargo, enajenación de bienes, etc.) incluida la notificación de la propia providencia de apremio las realiza la Agencia Tributaria.

Resumidamente, su funcionamiento es el siguiente: No pagado un tributo local en su período voluntario de ingreso, el órgano competente de la Entidad Local expide la correspondiente providencia de apremio. Y puede optar por asumir directamente la gestión recaudatoria o remitirla a otros órganos con los que haya concertado esa función. Al Ente Local le interesa la remisión de la deuda a la Agencia Tributaria si el deudor tiene su domicilio fuera de su ámbito territorial de competencias. La Entidad Local remitirá con una periodicidad máxima mensual a la Agencia Tributaria un único envío informático que englobe las deudas apremiadas cuya gestión recaudatoria se quiera encomendar a la Agencia Tributaria. Se fija un límite cuantitativo de que el principal de cada deuda a recaudar tenga un importe mínimo de 150 euros.

El régimen de recursos contra los actos de gestión recaudatoria dictados por los órganos de la Agencia Tributaria será el que establece la Ley de Haciendas Locales, que difiere del régimen general de recursos de la Ley General Tributaria.

Para la cobertura del coste que implica la recaudación asumida por la Agencia Tributaria, se establece un coste del servicio a abonar por la Entidad Local que se concreta en el 8% de las bajas por ingreso, el 4% de las bajas por anulación (con el objeto de que la Entidad Local extreme su diligencia en la remisión de deudas apremiadas no afectadas de vicios que puedan determinar la anulación de la providencia) y el 2% de las bajas por insolvencia. No obstante el coste de prestación del servicio en ningún caso podrá ser superior al importe líquido recaudado con carácter anual. Mensualmente se practica a cada Entidad Local la liquidación de los importes recaudados en el mes anterior, transfiriéndose el importe resultante a la cuenta designada al efecto.

Es un sistema ágil, pues generado mensualmente el fichero informático con las deudas apremiadas cuya recaudación se quiere encomendar a la Agencia Tributaria, se remite telemáticamente y la Agencia Tributaria emite el documento de comunicación de la providencia de apremio y procede a su notificación al deudor y a llevar a cabo el resto de actuaciones ejecutivas.

La Entidad Local dispone de esta forma de un instrumento fluido y ágil para posibilitar la gestión recaudatoria frente a deudores sin domicilio ni bienes en su ámbito territorial de competencias, lo que sin duda comportará una mayor eficiencia en la recaudación de los tributos locales al impedir que queden bolsas de deudores tributarios frente a los que no se actúe por la limitación competencial territorial del Ente Local.

4.1.B) Convenio en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las Entidades Locales.

Con este Convenio se establece un sistema estable y periódico de intercambio de información entre la Agencia Tributaria y las Entidades Locales ágil y con reducido coste, lo que se consigue con la utilización de las nuevas tecnologías que facilitan el uso y circulación de la información de forma masiva e inmediata.

En este Convenio podemos diferenciar un triple ámbito objetivo:

1) Intercambio de información para finalidades tributarias.

La Ley General Tributaria española establece el principio general de que los datos obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, si bien la propia ley enumera una serie de excepciones al mismo de entre las que se encuentra el supuesto de que la cesión tenga por objeto la colaboración con otras Administraciones Tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

Por tanto, la ley contempla expresamente esta posibilidad de cesión de información para finalidades tributarias, por lo que en este caso no se requiere el consentimiento del afectado al que se refiera la información cedida.

La información, obtenida de múltiples fuentes, y el tratamiento adecuado de la misma, constituyen el instrumento o herramienta esencial para que la Administración Tributaria pueda llevar a cabo con efectividad el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por ello, es importante la apertura de cauces ágiles de obtención de

información con trascendencia tributaria entre las distintas administraciones.

La información a suministrar dependerá de quién efectúe el suministro y así podemos diferenciar:

a) Suministros de información para finalidades tributarias de la Agencia Tributaria a las Entidades Locales. Por este cauce se trasladan:

- Datos identificativos de personas físicas, jurídicas o entidades carentes de personalidad, con respecto a estas últimas se suministran datos de los partícipes y su grado de participación. Se puede solicitar información con periodicidad semanal.
- Censo de contribuyentes que pertenezcan al ámbito territorial de la Entidad Local. Se facilita nombre, NIF y domicilio fiscal. Periodicidad: semestral.
- Censo de contribuyentes que realicen alguna actividad empresarial o profesional, cuando el domicilio fiscal de la actividad se encuentre en el ámbito territorial de la Entidad Local. Periodicidad: semestral.
- Información sobre depósitos bancarios de la provincia en cuyo ámbito territorial se encuentre la Entidad Local, referida a deudores de la citada entidad en fase de embargo. Con periodicidad trimestral la Entidad Local remite telemáticamente el fichero de deudores en fase de embargo y por la misma vía se facilita la información.
- Información sobre participaciones en fondos de inversión en el ámbito de la provincia de la Entidad Local en similares términos y periodicidad que la de cuentas bancarias.

El ámbito territorial a que se refiere la cesión de información sobre depósitos bancarios y participaciones en fondos de inversión puede ser ampliado mediante acuerdo de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento del Convenio, cuya creación contempla el propio Convenio.

b) Suministros de información para finalidades tributarias de la Entidad Local a la Agencia Tributaria. Se traslada la siguiente información:

- Datos identificativos contenidos en el padrón municipal (sólo en el caso de Ayuntamientos). Periodicidad: anual.
- Liquidaciones del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Si el

coste de la obra no supera los 83.000 euros se facilita la identificación del promotor o dueño de la obra, presupuesto de la misma y ubicación del inmueble. Si el coste supera los 83.000 euros se facilita mayor información como la identidad del constructor si difiere del promotor, fecha de la licencia y fecha de finalización prevista. Periodicidad: anual.

- Liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Periodicidad: semestral.
- Bienes inmuebles cuya titularidad corresponda a personas residentes en el extranjero. Periodicidad: anual.
- Cambios en la calificación del suelo (sólo en caso de Ayuntamientos). Se facilitan los cambios en la situación urbanística del municipio, ya sean generales o parciales, que modifiquen la clasificación del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, identificando a los titulares de las fincas afectadas y la localización de éstas. Periodicidad: anual.

Asimismo se facilitará información sobre las licencias de naturaleza urbanística concedidas, identificando al promotor, señalando el presupuesto de la obra y ubicación del inmueble.

2) Suministro de información para finalidades no tributarias.

Se trata de información que la Agencia Tributaria facilita a las Entidades Locales en aquellos casos en que estas últimas, en el desarrollo de sus funciones, necesiten disponer de una certificación expedida por la Agencia Tributaria o de las declaraciones tributarias presentadas por los interesados o de una comunicación emitida por la Agencia Tributaria, en particular en el caso de los no obligados a declarar. Por ejemplo en la contratación pública, los licitadores deben acreditar que están al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o en determinadas ayudas públicas o subvenciones para su concesión no debe superarse un determinado nivel de renta, por lo que es preciso acreditar el mismo. Se trata además de supuestos que suelen afectar a un elevado número de personas. El Convenio lo que pretende es que la Entidad Local obtenga directamente de la Agencia Tributaria la información que precisa, liberando a los ciudadanos de la carga de tener que obtenerla de

la Agencia Tributaria y después tener que presentarla en la Entidad Local. Por tanto, cumple una triple finalidad, en primer lugar de simplificación y comodidad para el ciudadano, evitándole la presentación de documentación así como las molestias y desplazamientos necesarios para su obtención. En segundo lugar, para la Agencia Tributaria, la generación y la remisión de la información que necesita la Entidad Local, mediante procesos informáticos, supone una reducción de su carga de trabajo ya que evita la presencia masiva de ciudadanos solicitando certificados o comunicaciones, lo que requeriría funcionarios que los atendieran que dejarían de hacer otras tareas. Para la Entidad Local, la remisión telemática de la información le facilita el tratamiento de la misma, que se incorpora directamente a su sistema informático, y le proporciona una mayor seguridad sobre la autenticidad de la información obtenida.

Como ya indicamos anteriormente, los datos obtenidos por la Administración Tributaria tienen carácter reservado, sin que se contemple ninguna excepción en la ley que posibilite la cesión en estos casos, por lo que se requerirá contar con la autorización expresa de los afectados para que la cesión de información pueda realizarse. Si bien esto no debe suponer un gran obstáculo si ya la normativa de los procedimientos que requieren contar con esa información emitida por la Agencia Tributaria (por ejemplo la que regula las ayudas públicas y subvenciones) contempla expresamente que en la solicitud que se dirija a la Entidad Local debe constar tal autorización y así se plasma en los formularios que al efecto se confeccionen.

En este caso, la Entidad Local remite por vía telemática la solicitud de información con identificación de los interesados afectados y el contenido concreto de la información solicitada, que debe ajustarse a diferentes tipos de información previamente determinados. La Agencia Tributaria remitirá telemáticamente la información solicitada en un plazo no superior a siete días desde la recepción de la solicitud. Normalmente se está respondiendo entre las 24 y 48 horas siguientes a la solicitud.

Este tipo de suministro de información puede ser objeto de un Convenio independiente y único para ella, si la Entidad Local no tiene interés o no dispone de los medios necesarios para poder afrontar el resto de los contenidos de este Convenio que estamos analizando.

3) Colaboración en la gestión recaudatoria.

Con el fin de dotar de una mayor eficacia a la gestión recaudatoria de las Entidades Locales y de la Agencia Tributaria, con este Convenio se trata de establecer un sistema ágil que permita el embargo por las Entidades Locales de aquellas devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes que a su vez sean deudores por deudas de derecho público en fase de embargo de las Entidades Locales. Y a la vez establecer un procedimiento que sin entorpecer la ejecución presupuestaria de las Entidades Locales permita el embargo por la Agencia Tributaria de aquellos pagos que deban realizarse con cargo al presupuesto de las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y demás Entes y Empresas Municipales respecto de obligados al pago de deudas gestionadas por la Agencia Tributaria.

Todo ello se efectuará mediante la remisión periódica de un fichero de deudores por parte de la Entidad Local que se cruza con las devoluciones acordadas por la Agencia Tributaria, de forma que si resulta que el acreedor de la devolución es a la vez deudor de la Entidad Local se pone en conocimiento de esta última dicha circunstancia por vía telemática, para que proceda a la traba de la cantidad que corresponda. Asimismo, la Entidad Local telemáticamente remite la relación de los pagos ordenados para que se crucen con el fichero de deudores de la Agencia Tributaria y si el acreedor del pago es a la vez deudor de la Agencia Tributaria se procede inmediatamente al embargo.

Se trata de un sistema que mejora la eficacia de la gestión recaudatoria de ambas administraciones, ya que el flujo económico que los órganos recaudatorios pasan a conocer, es de una magnitud considerable y referido a un importante número de personas, algunas de las cuales pueden ser deudoras de alguna de las administraciones (a título ilustrativo, el importe de las devoluciones tributarias abonadas por la Agencia Tributaria en 2008 ascendió a casi 54.000 millones de euros). Y además refuerza la imagen del sector público por la cohesión y coordinación que pone de manifiesto, evitando la mala impresión que generaría el hecho de que una persona o empresa que sea deudora, bien de la Agencia Tributaria o bien de una Entidad Local, pueda recibir pagos de la Entidad Local o devoluciones de la Agencia Tributaria, respectivamente.

4.2. Administración Electrónica

Desde la década de los noventa del siglo pasado estamos viendo la revolución que han supuesto las comunicaciones electrónicas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones están afectando a la forma e incluso el contenido de las relaciones humanas. Las Administraciones Públicas no sólo no pueden ser ajenas a este fenómeno, sino que deben jugar un papel especial en contribuir a generalizar y hacer realidad la sociedad de la información.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones permiten acercar la Administración hasta el propio domicilio de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales, posibilitando relacionarse con la Administración sin desplazamientos, sin colas ni esperas y con un horario de atención ininterrumpido (24 horas diarias, 365 días al año).

Hoy en día, no hay administración que no dedique importantes esfuerzos para contar con una administración electrónica y las administraciones tributarias no sólo no son excepción, sino que en muchos países, como sucede con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en España, han jugado un papel pionero en la implantación de la administración electrónica.

Es conveniente recordar aquí los indicadores de progreso en la administración electrónica que el Consejo Europeo celebrado en Feira (Portugal) aprobó en junio de 2000. Los indicadores se basan en la calificación de la fase en que se encuentra el desarrollo del servicio de acuerdo con un patrón de cuatro fases. Estas son:

- Fase 1. Información: información en línea sobre el servicio público.
- Fase 2. Interacción: descarga en línea de formularios.
- Fase 3. Interacción bilateral: permite la cumplimentación y envío de formularios, el acceso a bases de datos, etc.
- Fase 4. Transacción: permite la formalización y entrega de formularios con registro “on line” y acuse de recibo de la Administración y, en su caso, permite el pago del servicio.

En 2007 se ha introducido una quinta fase o nivel de sofisticación con un nuevo indicador denominado “indicador de servicio centrado en el usuario” que intenta medir la pro-actividad de los servicios administrativos y la personalización de los mismos. Se alcanzará esta fase cuando, por ejemplo, un ciudadano accede, identificándose electrónicamente, a la oficina virtual de la Agencia Tributaria para hacer la declaración de la renta y el sistema le ofrece un borrador ya cumplimentado o abre el programa de ayuda para la confección de la declaración y le descarga todos los datos relativos a esa persona.

Hoy en día la mayoría de las Administraciones Tributarias cuenta ya con información en línea (me ha parecido una buena práctica de información la realizada por nuestra anfitriona, la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá en su página web “www.shd.gov.co”, con su Estatuto Tributario 2009, debiendo destacar el esfuerzo realizado en la recopilación de la normativa vigente, no sé si esto se realiza todos los años o no, pero resulta muy útil disponer en bloque de todo el marco normativo vigente), descarga de formularios, e incluso de formalización y entrega del formularios y pago de impuestos.

4.2.A) Subastas “On-Line”

Por eso aquí me gustaría referirme a un servicio electrónico original, el de “Subastas on-line” que ofrece la Agencia Tributaria que ha posibilitado elevar al máximo exponente los principios de publicidad y concurrencia que deben presidir los procedimientos de enajenación de los bienes embargados. Es indudable que este servicio electrónico incrementa notablemente el nivel de difusión de la enajenación forzosa a realizar, desde cualquier lugar del mundo se puede tener puntual información de las próximas enajenaciones que se van a llevar a cabo por tipo de bienes (diferenciando entre inmuebles, muebles y vehículos) y, a su vez, en los inmuebles por su ubicación, por el procedimiento de enajenación (subasta, adjudicación directa, concurso), e incluso delimitar la búsqueda entre un rango de precios.

Pero lo verdaderamente relevante de este servicio es que eleva el principio de promoción de la concurrencia a su máximo nivel. Las subastas “on line” no han sustituido a las presenciales, sino que el servicio que ofrece la Agencia Tributaria superpone ambas modalidades. En la Delegación

de la Agencia Tributaria correspondiente se va a seguir celebrando el acto público de subasta o adjudicación directa presencial, como los que se han venido desarrollando tradicionalmente. Pero al acto de enajenación forzosa presencial se le va a adicionar la posibilidad de participar en la misma telemáticamente, de forma que la acreditación de la identidad y la constitución del depósito previo se efectuarán telemáticamente, eso sí, se va a requerir la utilización de certificado de firma electrónica. Abierto el proceso de pujas presencial, un funcionario incorpora al sistema informático cada oferta realizada, pudiendo efectuarse la primera oferta, así como mejorarse las sucesivas pujas, también telemáticamente. Cabe incluso la posibilidad de efectuar una oferta telemática, por un importe máximo, de forma que se entiende cubierto el tipo de salida y, conforme se van mejorando las pujas por otros licitadores, el sistema automáticamente puja por quien utilizó esta posibilidad al tramo siguiente y así sucesivamente hasta llegar al tope del límite señalado previamente, lo que hace innecesario estar siguiendo la subasta a través del ordenador el día de su celebración.

En mi opinión, se trata de un excelente servicio que ha permitido mejorar sustancialmente los resultados obtenidos en los procedimientos de enajenación forzosa y que ha puesto fin a un mal endémico que se padecía en España en todos los procedimientos de enajenación forzosa que se realizaban, ya fueran judiciales o administrativos, el de los conocidos popularmente como “subasteros” o grupo de personas que de forma organizada concurrían a los actos públicos presenciales. Antes de la apertura del acto público, los subasteros ejercían una cierta intimidación sobre el resto de personas que se encontraban presentes y que pudieran tener interés en adquirir alguno de los bienes subastados para que no participaran en la misma (por ejemplo indicándoles que iban a reventar la subasta con pujas muy elevadas) y a la vez entre esas personas buscaban un comprador para el bien que ellos adquirirían en la subasta, por supuesto por un precio inferior al que luego percibían en la venta que hacían.

Si los medios técnicos nos lo permiten, nada mejor que veamos en la web de la Agencia Tributaria una muestra del servicio, y digo una muestra porque para verlo en su plenitud habría que acceder en el momento en que se está desarrollando un procedimiento de enajenación forzosa. Para ello, entramos en “www.aeat.es” o

“www.agenciatributaria.es” y en página de inicio pinchamos la pestaña de “Subastas”.

4.2.B) Notificaciones Electrónicas

La notificación es una condición de eficacia del acto administrativo, no afectando a la validez del mismo. Si el acto no se notifica no producirá efectos, no será ejecutivo. Las Administraciones Tributarias dictan cientos de miles de actos administrativos que generalmente comportan una obligación para su destinatario y que deben ser objeto de traslado o comunicación al mismo para que quede obligado.

La notificación de los actos tributarios plantea dos problemas importantes, por un lado el coste económico de las mismas, pues al afectar a un elevadísimo número de actos, o se dispone de un número significativo de empleados, que podemos denominar “agentes notificadores”, a los que hay que pagar su nómina o tal actuación se lleva a cabo por terceros, generalmente los servicios públicos postales, lo que comporta hacer frente a una cuantiosa factura por tal concepto. Y por otro, nos encontramos ante las dificultades que en muchas ocasiones comporta realizar la notificación. Hay ciertas personas que tienen por costumbre no recibir ninguna notificación, lo que supone que para practicarles la notificación se requieren, según la Ley General Tributaria española, dos intentos de notificación personal infructuosa y ulteriormente acudir a la notificación edictal mediante publicación del anuncio para comparecencia en el Boletín Oficial correspondiente. Esto supone diferir o demorar considerablemente en el tiempo la eficacia del acto administrativo, lo que comporta un coste financiero, aparte de la carga de trabajo y el coste económico que supone.

La notificación electrónica o telemática es la que se efectúa por medios electrónicos y requiere que se pueda acreditar la fecha y hora en que se produjo la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido. Esta notificación, según la normativa española, se entiende producida en el momento en que se accede a su contenido o bien cuando existiendo constancia de la puesta a disposición transcurran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se comprueba la imposibilidad técnica o material del acceso (art. 28 Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos).

Recientemente, por RD 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla reglamentariamente la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE de 18/11/2009) se ha perfilado el régimen jurídico de la notificación electrónica en España (artículos 35 a 40). Se contemplan varias formas de poder efectuar la notificación electrónica: mediante dirección electrónica habilitada; mediante sistemas de correo electrónico con acuse de recibo; mediante comparecencia electrónica en la sede; y por otros medios que puedan establecerse. Respecto a la cuestión que más adelante tratamos, relativa a la notificación electrónica de las personas jurídicas, el tipo de notificación más idónea, cuya implantación propugnamos, es la que se lleva a cabo mediante dirección electrónica habilitada.

La notificación telemática elimina los dos problemas antes referidos, ya que la misma tiene un coste menor y derriba las barreras que pueden aparecer en la notificación domiciliaria.

El problema es que el legislador español, como regla general, ha otorgado un carácter voluntario a la notificación telemática, al requerir que “el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización” (art. 28.1 Ley 11/2007). No obstante, el legislador contempla la posibilidad de que reglamentariamente pueda establecerse la obligatoriedad de la comunicación por medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

Muy recientemente, concretamente con la Ley 18/2009, de 23 de noviembre (BOE 24/11/2009) que modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se ha hecho uso de la excepción y se ha establecido como obligatoria la notificación telemática par las personas jurídicas en el ámbito de tráfico. Para ello la Dirección General de Tráfico, con carácter previo a expedir el permiso de circulación de un vehículo cuya titularidad corresponda a una persona jurídica, asignará una “Dirección Electrónica Vial”, en la que se practicarán todas las notificaciones. Para las personas físicas se sigue manteniendo el carácter

voluntario en la asignación de la “Dirección Electrónica Vial”.

Les he querido trasladar este tema porque creo que en el ámbito tributario hay que moverse en la misma línea que la normativa de tráfico, y no deberíamos de tardar mucho en establecer la obligatoriedad de la notificación telemática a las personas jurídicas.

La persona jurídica es el fruto de un contrato de sociedad adornado con ciertos requisitos que el ordenamiento jurídico impone (otorgamiento de escritura pública, inscripción en el Registro Mercantil, etc.) para que tenga lugar esa ficción jurídica del reconocimiento de su personalidad. No parece desproporcionado, sino más bien al contrario, resulta del todo conveniente tanto para la Administración como para las personas jurídicas, disponer de un elemento que dote de mayor certeza y agilidad a los actos de comunicación que las Administraciones Públicas les dirijan, por lo que la vía más rápida para la implantación de la notificación telemática a las personas jurídicas, en lugar de ir regulándolo sectorialmente por ámbitos de actuación administrativa, sería que la propia normativa mercantil exigiera en el momento de su constitución la asignación de una dirección electrónica habilitada. En España la Administración General del Estado ya ofrece la posibilidad de obtener una dirección electrónica habilitada a la que denomina “Dirección Electrónica Única”. Para ver qué es, cómo se crea y cómo funciona la llamada “Dirección Electrónica Única”, nada mejor que entrar en página “<http://notificaciones.060.es>”.

4.2.C) Tablón Virtual de notificaciones

Ya para concluir y relacionado con el tema de notificaciones, en este caso con la notificación edictal, quiero referirme a otra novedad que introduce en nuestro ordenamiento la reciente reforma de la normativa de tráfico que he apuntado, se trata de la utilización de tabloneros de anuncios virtuales en sustitución de la publicación en boletines oficiales. Para ello se establece el “Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico” en formato digital, que requiere un desarrollo reglamentario por Orden del Ministerio del Interior.

Esta sustitución de la publicación en boletín por la publicación en un tablón virtual es un paso

positivo sobre el que hay que seguir avanzando, pero que en mi opinión requeriría una reconducción hacia un único tablón virtual, común para todas las Administraciones Públicas, en lugar de una pluralidad de tabloneros sectoriales y de cada administración.

Somos varios los que desde hace unos años abogamos porque la notificación edictal se lleve a cabo mediante publicación en un Tablón Virtual de Notificaciones, único para todos los Entes Públicos, que se ponga en marcha de común acuerdo entre todas las Administraciones Públicas (Estatal, Autonómicas y Locales, aunque su gestión podría encomendarse al Estado). En este Tablón, el ciudadano que quisiera conocer las notificaciones que se le han practicado edictalmente, por resultar infructuosos los intentos de notificación personal, lo único que tendría que hacer es introducir su DNI o NIF para obtener la relación de todas las que se han publicado en dicho Tablón Virtual con independencia del órgano o administración de que procedan. Con esto se simplifica la notificación edictal y para el ciudadano se convierte en un medio útil, que le facilita las cosas, pues para conocer las notificaciones edictales que se le han practicado por cualquier Administración Pública bastaría con acudir a ese Tablón Virtual, en lugar de lo que sucede actualmente, que para ese mismo fin se deben de consultar el Boletín Oficial del Estado y los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas y los de las Provincias, lo que constituye una ardua tarea.

EL CASO DE CHILE

Dr. Benjamín Schütz⁶

1. Marco de referencia

El Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), en el año 1990, con el advenimiento de la democracia en el país inicia una profunda transformación que abarca todo su quehacer institucional.

Las nuevas autoridades se proponen cumplir con las altas exigencias de recursos para el cumplimiento de los ambiciosos programas sociales que buscan superar los altos índices de

pobreza que existían a la fecha. Para lograrlo tienen una idea clara y simple, eleva sustantivamente la eficiencia global del sistema tributario chileno, esto significa transformar el hacer interno y la relación con los contribuyentes.

Se debe señalar que a inicios de la década se produce una reforma tributaria que busca aumentar la recaudación elevando las tasas impositivas, del impuesto a la renta y del IVA. No obstante lo anterior, la dirección estratégica es agenciar recursos por la vía de aumentar la eficiencia global del sistema tributario, y que la influencia de la administración coadyuve al desarrollo económico por la vía de la reducción de la evasión y la elusión y por la mejora de la eficiencia de la gestión. Existe clara conciencia que las actuaciones de la autoridad afectan en los costos de cumplimiento tributario de los contribuyentes y por ende en la competitividad del país.

Existe la clara convicción de que es posible lograr aumentos sustantivos de la recaudación sin modificar las tasas, y si es posible reducirlas.

El diagnóstico a inicios del periodo da cuenta de una debilidad global de la institución, en cuanto a su infraestructura, procesos, recursos humanos, normativa y organización. A pesar de lo anterior, la institución es respetada por los contribuyentes y la sociedad toda, a pesar de dificultades logra que los contribuyentes perciban el riesgo de incumplir, aunque dicha percepción no es uniforme en toda la economía, ya que existían sectores importantes que no eran afectados por la acción institucional.

La citada dicotomía se manifiesta en una cultura interna impermeable a la influencia externa, la expresión “hagámoslo nosotros mismos” es aplicada como respuesta automática en todos las áreas, esta vocación institucional constituirá una barrera en los primeros años de la gestión del cambio⁷.

El proceso de innovaciones avanza en varios frentes en paralelo⁸, se cursan leyes y normativas que permiten modificar la organización, se ejercen las facultades en plenitud y se obtienen las atribuciones que se requieren mediante cambios legales. Se obtienen recursos mínimos para iniciar

⁷ Las principales autoridades que asumen la dirección del SII provienen del sector privado

⁸ Javier Etcheberry Organización y Gestión de la Administración Tributaria, 1993

⁶ Experto en Impuestos y Sistemas.

el cambio tecnológico⁹, y lo más importante se impulsa un profundo cambio de la cultura institucional, profundizando valores como la equidad, eficacia, transparencia, el servicio al contribuyente, calidad en la atención, etc. El cambio no es incremental, es global.

En consecuencia, la innovación realizada en el SII no es un mero cambio tecnológico o de procesos, si bien este aspecto es el de mayor visibilidad y reconocimiento, se trata de un cambio global y profundo de la cultura y del quehacer institucional. Quizás esta identidad del SII, tiene que ver con la vocación o el *ser institucional* cultivado al inicio del proceso de transformación, que se define en la siguiente expresión: **lograr los objetivos de eficiencia utilizando intensamente tecnologías de información.**

Se aborda la transformación con el rediseño de los procesos de negocios teniendo como visión el logro de eficiencia global ya citado. Se identifican los procesos principales, se priorizan y se rediseñan haciendo uso de una nueva plataforma tecnológica de alta calidad. Se pasa de trabajar con la tecnología, a trabajar en la tecnología. Esto significa que los sistemas informáticos deben contener el proceso de negocios en su integridad

El citado cambio cultural interno, tendrá su correlato en la sociedad que valora la nueva forma de relacionarse con el ente fiscalizador y acoge positivamente las innovaciones. Adicionalmente, la oferta de mejorar los ingresos tributarios vía mayor eficiencia, vale decir que paguen todos según sus obligaciones, es un buen negocio para todos.

En el ámbito del Estado, el SII es un caso ejemplo que contribuye al desarrollo de procesos similares en otras instituciones siendo Chile uno de los países de mayor eficiencia fiscal respecto naciones de desarrollo equivalente, tal como lo indican los diferentes estudios de competitividad realizados por entidades internacionales independientes.

2. Las bases del sistema tributario

Como cuestión previa es necesaria una reflexión respecto del contexto en el cual se desenvuelve la Administración Tributaria de manera de establecer

criterios de prelación que nos permitan definir prioridades y, lo más importante, aclarar los roles al interior de la institución y la infinidad de consecuencias que de ello derivan.

En la tabla siguiente se establecen, en forma jerarquizada, los planos que determinan el quehacer de la AT.

Cultura y valores de la sociedad
Constitución política
Legislación general
Legislación Tributaria
Administración Tributaria
Procesos de negocios
Normativa
Procedimientos Administrativos
Soporte Tecnológico

A riesgo de la obviedad, un breve comentario respecto de cada plano:

Cultura y valores de la sociedad. Cada sociedad es única, con su propia valoración del acto de contribuir al bien común que se expresa en los impuestos, que es el resultado, de cuestiones tan complejas como su historia, creencias religiosas, el rol del estado, etc. Una prevención importante, es que no es posible el traspaso mecánico de experiencias de una sociedad a otra.

Constitución política. La constitución es el cuerpo ordenado que intenta expresar la cultura y valores de la sociedad, y da los antecedentes objetivos y fundamentales del actuar de la comunidad ante los impuestos. Hay casos en que el mandato constitucional enfatiza la obligación de contribuir al bien común, en otros enfatiza la protección del contribuyente ante el poder coercitivo del Estado.

Legislación general. Considerando que los tributos gravan las actuaciones de los contribuyentes en la sociedad, como los actos de comprar, vender, heredar, etc., la ley general es parte de los antecedentes que se debe tener en cuenta en la gestión de la AT.

Legislación Tributaria. Es el cuerpo legal que establece el sistema tributario y la AT. En el caso de la Administración Tributaria determina su ámbito de acción, el nivel de autonomía, la vía de acceso a los recursos, las bases respecto de la organización interna, las facultades y los procedimientos formales de relación entre los

⁹ Se obtiene un préstamo de US\$ 2.4 millones del Banco Mundial

distintos actores del sistema tributario entre otros elementos.

Administración Tributaria. Es el órgano ejecutor que administra el sistema tributario según los planos anteriores. Es responsable de hacer cumplir las obligaciones tributarias a los contribuyentes.

Procesos de negocios. En el enfoque aplicado en este caso, la AT realiza sus actividades y tareas a través de procesos de negocios estructurados, con el objetivo de cumplir con su misión. Esta visión es la que determina los roles y relaciones al interior de la institución, así como su organización, los recursos humanos y materiales requeridos, y la forma en que ejerce sus facultades en su relación con la sociedad.

Normativa. La AT regula la actuación de la comunidad a través de la emisión de normativa. Es la expresión formal de los procesos de negocios.

Procedimientos Administrativos. Formalizan el proceso de negocios, en coherencia con la legislación y la normativa. Definen en detalle, el flujo de trabajo del proceso.

Soporte Tecnológico. La tecnología de información, como veremos más adelante contribuye a hacer más eficiente un proceso de negocios. En este enfoque se considera como recurso fundamental para hacer factible el rediseño institucional.

Tal como se ha señalado, uno de los pilares del cambio institucional es organizar el quehacer interno con un enfoque de procesos de negocios, los cuales deben ser apoyados por tecnología informática adecuada. Se pasa de trabajar con la tecnología, a trabajar en la tecnología. Esto significa que los sistemas informáticos deben contener el proceso de negocios en su integridad.

En resumen, la Administración Tributaria tiene un conjunto de facultades y restricciones determinadas en forma expresa por los cuerpos legales que regulan su actuar y en forma subyacente por la cultura de la sociedad en que opera. Con todo lo anterior, define sus procesos de negocios, los cuales instrumenta a través de la normativa, los procedimientos administrativos y el soporte tecnológico.

3. Criterios de Diseño

A juicio del suscrito, el criterio principal que orientó el proceso de innovación realizado en el SII, fue Administrar la percepción de riesgo de la comunidad de contribuyentes de incumplir con sus obligaciones tributarias, con el propósito de elevar la eficiencia global del sistema tributario. Este criterio ordenador se expresó en todas las actividades de la institución, inclusive acciones como la facilitación del cumplimiento, como veremos, están subordinadas a éste.

Un insumo fundamental es conocer el comportamiento de los contribuyentes, el cual fue observado con mayor sistematización solo en 1998. Lo que se confirmó, es que este comportamiento está determinado en medida importante, para un segmento mayoritario del universo de control, en una evaluación subjetiva del riesgo de evadir que realiza a juicio propio cada contribuyente, dado lo cual se utiliza la expresión *percepción*.

El estudio¹⁰ referido al comportamiento de los contribuyentes encargado por el SII entrega antecedentes interesantes de considerar, uno de los cuadros resumen del estudio es el siguiente:

Polo Negativo	APROBACIÓN DEL FRAUDE SOCIAL Cara dura:	9%
	La ocasión hace al ladrón	17%
Zona Gris	Tipo 5, todos lo hacen, funcionarios deshonestos	13%
	Tipo 6, todos lo hacen, funcionarios honestos	23%
	Los penitentes “he pecado”	15%
Polo Positivo	HOMBRES BUENOS	24%

Se observa que un 68% de los contribuyentes podría evadir o no, dependiendo de las circunstancias y con diversas explicaciones de su actuación, y un 8% siempre intentará hacerlo. En consecuencia hay un 77% de contribuyentes que son sensibles, en diferente medida a la percepción que tengan de ser detectados.

¹⁰ Investigación del Comportamiento de los contribuyentes frente a la obligación tributaria. Mori y Asociados 1998.

El hacer de una institución fiscalizadora una organización administradora del riesgo de incumplir afecta, obviamente los procesos de negocios principales orientados a prevenir el incumplimiento y a detectar y forzar el cumplimiento, pero también otros procesos de apoyo. Por ejemplo, la política comunicacional debe informar, en forma veraz y oportuna, de la actuación de la entidad, de sus planes, de sus acciones y principalmente de sus resultados.

Al inicio de este capítulo se definió el criterio principal, el cual se complementó con los siguientes Criterios *Subordinados*:

Fortalecer la capacidad de detección del incumplimiento. Entendido como el desarrollo de las capacidades para realizar el seguimiento del conjunto de las obligaciones formales del contribuyente, independiente si se traducen en perjuicio fiscal o no.

Fortalecer la capacidad de detección de la evasión y el fraude fiscal. Entendido como el desarrollo de las capacidades para detectar la evasión y el fraude fiscal y forzar su corrección y aplicar las sanciones correspondientes. Se presume la intención de evadir o cometer fraude.

Fomentar el cumplimiento voluntario. Entendido como el conjunto de facilidades que se otorga para simplificar el cumplimiento con el propósito reducir los costos del contribuyente y de la AT. Es un criterio que contribuye a la percepción de riesgo en la medida que el contribuyente percibe la fortaleza institucional del órgano fiscalizador.

Para el logro de la eficiencia global, es necesario que los tres criterios subordinados mencionados, se articulen de forma tal de contribuir a reducir el costo de transacción del sistema tributario en su conjunto.

Para hacer factible el cambio, se requirió *el Alineamiento irrestricto de toda la institución*, a las estrategias y políticas resultantes de los citados criterios de diseño. El rol de las jefaturas en todos los niveles, las acciones de comunicación interna, la capacitación, entre otros factores, resultaron claves en el lograr la adhesión a las nuevas formas de trabajo.

4. El Control Tributario

Tal como se ha señalado, el criterio de diseño principal fue la administración de la percepción de riesgo de incumplir de los contribuyentes. Se trata de instalar en opinión de los contribuyentes que lo más conveniente para sus intereses es cumplir con sus obligaciones tributarias, el no hacerlo les significará costos sustantivamente mayores, en términos económicos directos y de costos de transacción asociados a los procesos de revisión por parte de la Administración Tributaria (AT).

La administración de la percepción de riesgo orienta las actuaciones de la AT en el ámbito del Control Tributario, para lo cual se deben elaborar planes operativos que vayan desde las acciones directas de fiscalización, educación de los contribuyentes, política comunicacional y todas aquellas líneas de acción que consoliden una adecuada percepción de riesgo.

Una de las consideraciones tenidas en cuenta, se refiere al hecho de que los sistemas modernos de gestión de los tributos están basados en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, habitualmente es el contribuyente quien auto determina sus tributos y los paga sin que medie acción coactiva de la autoridad tributaria. Es así como lo que es recaudado por acción voluntaria del contribuyente habitualmente supera el 97% del total, quedando menos de un 3% como resultado de las acciones de fiscalización y de cobranza.

El pago voluntario del contribuyente se denomina *Recaudación indirecta*. El pago que resulta de las acciones de la AT, cualquiera que ella sea, se denomina *Recaudación Directa*.

Considerando la importancia económica de la Recaudación indirecta, los esfuerzos se orientaron a maximizar dicha recaudación.

Tal como se ha señalado, como parte de la gestión de la percepción de riesgo, los contribuyentes que cumplen voluntariamente deben ser estimulados a mantener su conducta, y los que no lo hacen deben ser persuadidos por las acciones de la administración a que lo hagan, porque les resultará más conveniente. En consecuencia, la simplicidad de los sistemas y procedimientos para el cumplimiento tributario es parte integral de las políticas orientadas a elevar la percepción de riesgo de los contribuyentes.

La organización del Control Tributario es determinante para el logro de la eficiencia y eficacia en la administración de la percepción de riesgo y, consecuentemente, en el aumento voluntario del cumplimiento y la reducción de la evasión.

En el caso de Chile, el control se organizó, en forma paulatina, clasificando las acciones de control en cuatro tipos con distintos niveles de cobertura y costo unitario, las cuales se describen a continuación.

- Control extensivo o masivo
- Control intensivo o selectivo profundo
- Control semi intensivo o estructurado
- Control sectorial.

Control extensivo o masivo. Es el sistema de control primario que se aplica al 100% de los contribuyentes y está orientado a garantizar un cumplimiento tributario mínimo. Es el tipo de actuación más consolidada en el SII y sirvió de base para el desarrollo y perfeccionamiento de las otras modalidades.

Se estructura en base a hipótesis de incumplimiento y/o evasión que se expresan mediante lógicas de control, las cuales representan con fundamentos objetivos la pretensión fiscal o el error formal del contribuyente.

Se trata de un sistema de tipo industrial, con altos niveles de automatismo y con una logística tecnológica que permite gestionar un gran volumen de operaciones de seguimiento y control.

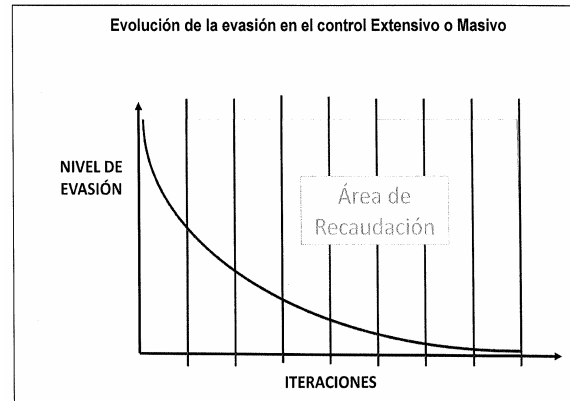
Para hacer factible la masividad del sistema, es requisito necesario disponer de los procedimientos y fomentar la auto atención de los contribuyentes.

Requiere de personal con conocimientos básicos del negocio, dado que el sistema guía el proceso y las alternativas de resolución de cada caso están pre-establecidas.

La ejecución sistemática del proceso de control extensivo en lógicas de control, apoyado por medidas de fomento del cumplimiento voluntario es lo que permitió mejorar el cumplimiento tributario, reducir en forma drástica los niveles de evasión y el aumento de la recaudación.

La gráfica siguiente muestra la evolución de la evasión cuando se aplica una lógica de control que involucra perjuicio fiscal. Se aprecia que con cada

iteración, los contribuyentes van ajustando su comportamiento dado que saben que serán detectados y les resulta más conveniente cumplir a ser sancionados.



Esta mejora de cumplimiento requiere el desarrollo permanente de nuevas lógicas de control para mantener la percepción de riesgo.

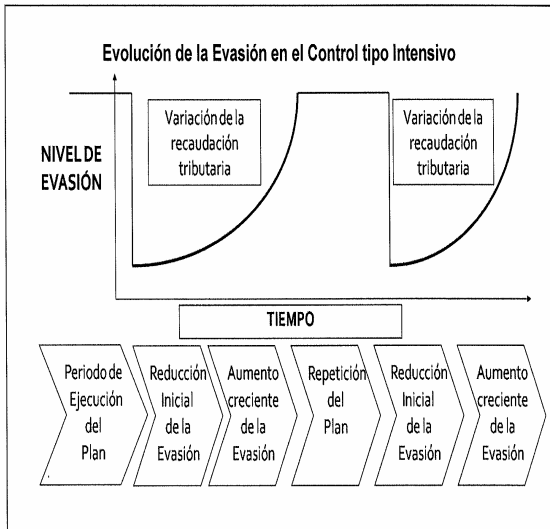
Control o intensivo o selectivo profundo. Consiste en la revisión en profundidad de un contribuyente, respecto del cual pueden existir o no indicios objetivos de incumplimiento, que requieren ser confirmados en el trabajo de campo.

Se trata de un tipo de procedimiento de larga duración, 6 meses a un año, que afecta a un número reducido de contribuyentes y que representa un alto costo para la AT y el contribuyente.

Requiere de tecnología que permita interrogar las bases de datos en forma no estructurada y de una plataforma de control de flujo de trabajo.

Requiere de recursos humanos altamente calificados, con tributarios, criterios para el análisis de riesgo en el proceso conocimientos del mercado en que opera el contribuyente.

Este tipo de control es fundamental para sostener la percepción de riesgo en contribuyentes de alta complejidad y/o tamaño.



A diferencia del control extensivo, aquí se produce una mejora temporal en el comportamiento de los contribuyentes afectados por el programa y de su periferia inmediata. A medida que los contribuyentes perciben que la AT no los está controlando, paulatinamente empiezan a reiterar su conducta evasiva y se debe repetir la ejecución en el tiempo. El abandonar un programa que tuvo resultados recaudatorios socava la percepción de control de los contribuyentes.

Control semi intensivo o estructurado. Consiste en una revisión que se organiza en base a una hipótesis de evasión concreta, que se aplica a contribuyentes que son seleccionados bajo criterios objetivos de incumplimiento. Se nutre de comportamientos detectados en los otros tipos de control.

La pretensión fiscal se sustenta en la práctica de un sector o grupo de contribuyentes que requiere ser comprobada en el trabajo de campo.

Requiere de tecnología que permita interrogar las bases de datos en forma no estructurada y de una plataforma de control de flujo de trabajo.

Se trata de una auditoría de corta duración, una a dos semanas, que involucra recursos humanos de calificación media y que representa un costo unitario medio para la AT y para el contribuyente, se aplica a un grupo reducido de contribuyentes.

Control sectorial. Consiste en un sistema de seguimiento y control permanente a sectores específicos de la economía que por su naturaleza son de interés para la AT, ya sea porque están

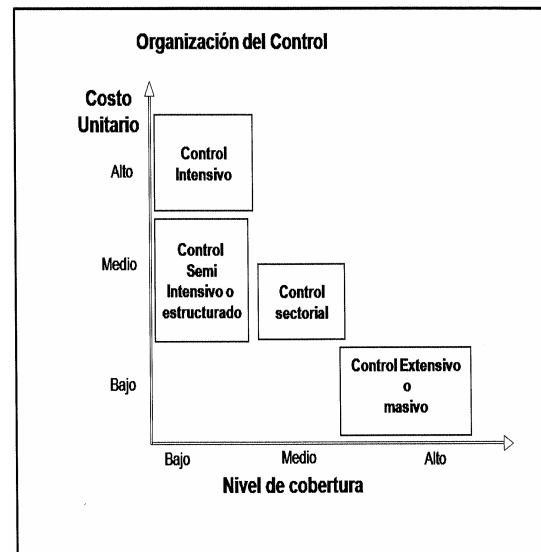
afectados por tasas más altas o porque concentran altos niveles de actividad y contribución impositiva, como por ejemplo, tabaco, bebidas alcohólicas, combustibles.

También se incluye en este tipo de control los contribuyentes de difícil fiscalización como sectores primarios de la agricultura y pesca.

En este caso, lo más importante es el conocimiento del sector, en base a lo cual se construye el sistema de seguimiento el cual entrega los indicadores de cumplimiento que son las señales que permiten calificar la contribución del sector y orientar acciones concretas de control (del tipo selectiva estructurada).

Se requiere el desarrollo de especialistas sectoriales, lo cual implica un costo importante para la AT. Este sistema se aplica a un grupo reducido de contribuyentes.

A continuación se muestra un esquema del modelo de control aplicado.



El modelo se optimiza en la medida que se avanza hacia el menor costo unitario y mayor cobertura. Este proceso reduce la discrecionalidad de los funcionarios dado el aumento creciente de la automatización de los procesos de revisión y selección.

Se debe mencionar que el proceso de innovación efectuado consistió en medida importante en “rodear la idea exitosa”. Por ejemplo, una vez consolidado el proceso de control extensivo del Impuesto a la Renta (Operación Renta) se aplicó al IVA (Operación IVA).

5. Los procesos de la Administración Tributaria

Una definición aceptada de proceso en el ámbito de la gestión de organizaciones es la siguiente: *en* términos descriptivos, un proceso es simplemente un conjunto estructurado y medido de actividades, diseñado para producir un algo específico para un mercado o cliente determinado. Supone un énfasis especial en “cómo” se hace el trabajo dentro de la organización¹¹. En algunos casos, el proceso analizado entrega un resultado a otro proceso interno de la empresa, que en este caso debe considerarse como su cliente. De esta manera la empresa genera una “cadena de valor” que coordina todos sus procesos para producir finalmente el resultado deseado por sus clientes externos en el mercado.

En consecuencia, la aplicación del modelo de procesos de negocios presupone la realización de un diseño completo a partir de los criterios que se ha dado la institución. Este diseño inicial en este caso no significó la construcción completa de todos los sistemas, por ejemplo, el sistema para el control del IVA se implantó en 1998, 3 años después que el correspondiente al Impuesto a la Renta.

El rediseño incluye los ajustes a la organización para que los procesos ocurran, la definición de los perfiles de cargo, niveles de responsabilidad, etc.

En este caso se redefinieron todos los procesos de la institución, desde el registro de contribuyentes, para lo cual se implantó el sistema denominado *Ciclo de Vida del Contribuyente*, el cual permite mantener actualizados los distintos catastros que requiere la institución para realizar su misión.

Para efectos de este seminario, y dada la importancia del proceso de Control Extensivo basado en Lógicas de Control, este se describirá con mayor detalle.

5.1. Proceso de Control Extensivo Impuesto a la Renta

El proceso consta de cinco etapas:

- Carga de datos. Se ingresan los datos de terceros como del contribuyente, es un proceso masivo que ocurre con dos meses de antelación al proceso. En términos estadísticos, por cada declaración de renta se carga en promedio 45 datos de terceros.
- Ejecución de lógicas de control Se aplica el repositorio de Lógicas de Control (LC), que representa el conocimiento acumulado por varios años de la institución en este impuesto. Cada LC consta de una hipótesis de evasión con sustento legal, un algoritmo de cálculo, un discriminante, que es un indicador del perjuicio fiscal, y los antecedentes que requieren los procesos que continúan, por ejemplo, la documentación que el contribuyente debe presentar para demostrar un error de la administración.
- Selección. Es el proceso de determinación de la nómina definitiva de contribuyentes que será afectada por el proceso. Se realiza en base a una política que incorpora un pronóstico de auto atención¹², los auditores que atenderán en las oficinas territoriales, la política de gestión de riesgo, el perjuicio fiscal involucrado, y otras variables. Los contribuyentes seleccionados son incorporados en la nómina, los contribuyentes no seleccionados quedan con una marca que permite considerar ese antecedente para futuros programas.
- Notificación Se emiten en forma industrial las notificaciones, las cuales son publicadas en el portal de internet, y enviadas vía email y al domicilio por correo postal.
- Corrección El contribuyente puede optar por corregir vía WEB o personalmente en las oficinas. Se privilegia el uso de la opción de auto atención otorgando beneficios tales como devolución

¹¹ Thomas H. Davenport, Irmovación de procesos, pág 6.

¹² Un 70% de los contribuyentes notificados se auto atiende

anticipada, multas reducidas, intereses reducidos, etc.

- Seguimiento. Se realiza un seguimiento de los casos notificados, para lo cual el sistema cuenta con tableros de control que permiten conocer el avance del proceso y gestionar medidas de mejora. Nunca se abandona un caso, se prefiere no notificar un contribuyente si no hay certeza de contar con los recursos para seguir el proceso hasta su término.
- El proceso de control intensivo del IVA, está diseñado y construido bajo las mismas premisas que el anterior.

6. Plataformas Tecnológicas

Tal como se ha señalado, el SII cultivó una vocación por el uso de tecnología, concebida esta como un insumo importante para hacer más eficiente los procesos de negocios. La gestión tecnológica, que determina la gestión de la información está subordinada por las necesidades del negocio, y son los gerentes responsables de los procesos quienes deben decidir que información requieren y cómo la requieren¹³.

Para la implantación del modelo de control descrito se requirieron un conjunto de plataformas tecnológicas básicas. Obviamente, existe una red de datos de cobertura nacional y se proporcionó a cada funcionario un ambiente de apoyo tecnológico completo.

Adicionalmente a lo anterior, toda la información reside en bases de datos relacionales, para lo cual se dispone de un gestor apropiado. El sistema transaccional del SII es completamente en línea.

Para efectos del apoyo y seguimiento de las actuaciones de los funcionarios se dispone de un Gestor de Flujo de Trabajo, el cual facilita la tramitación de los casos y entrega instrumentos y mediciones para mejorar los procesos administrativos.

Para la gestión de inteligencia fiscal se dispone de una plataforma de Business Intelligence (BI), la cual permite interrogar las bases de datos según múltiples criterios.

Es deseable, disponer de un producto especializado en la Gestión Documental, el cual permite aumentos considerables de calidad y productividad en la custodia y gestión de documentos.

En la perspectiva de facilitar la institucionalización del conocimiento, es deseable disponer de una plataforma de apoyo al trabajo colaborativo. Estos productos permiten, por ejemplo, la publicación de casos de éxito en materias de control intensivo.

Un aspecto que merece ser relevado en el ámbito de la gestión tecnológica, es la opción de la institución de abrir sus puertas a la colaboración de empresas externas y desarrollar una importante red de colaboración con emprendedores privados. Esta opción, que no se debe confundir con la tercerización, ha sido la forma de hacer posible la adaptación¹⁴ temprana de innovaciones de alto impacto en la eficiencia tanto interna como externa.

7. Incentivos al cumplimiento voluntario

Como se ha señalado, para que el modelo de control opere se requiere incentivar el cumplimiento voluntario para lo cual se dispone de dos instrumentos principales:

La política de sanciones
La facilitación del cumplimiento

7.1. Política de Sanciones

La política aplicada consiste en la gestión de los incentivos y sanciones con el propósito de entregar los elementos apropiados a los contribuyentes que han incumplido y desean arreglar su situación; mantener a los contribuyentes de buen comportamiento y persuadir a quienes persisten en el incumplimiento a que cambien su comportamiento. La gestión de incentivos es

¹³ Information is the manager's main tool, indeed the manager's "capital", and it is he who must decide what information he needs and how to use it. Peter F. Drucker

¹⁴ Se buscó adaptar, no simplemente copiar

principalmente monetaria, ya sea gestionando el monto a pagar o el costo del proceso.

La AT debe disponer de las facultades que le permitan gestionar adecuadamente una política de sanciones, es un requisito básico para que el modelo de control tributario basado en la gestión de riesgo pueda ser implantado.

Los principales criterios tenidos en consideración son los siguientes:

- Evitar el litigio. Las normativas propende evitar el litigio con el contribuyente, se analizan los casos y se establecen coordinaciones con el sector privado para evitar controversias. Para tal efecto, se desarrollaron instancias para corregir los errores de la Administración como una etapa de revisión.
- Sancionar con penas bajas y ascendentes. Se establecen sanciones que son percibidas como justas por el contribuyente, de manera que esté dispuesto a resolver el problema en forma expedita. Si el contribuyente reincide se endurece paulatinamente la sanción.
- Aplicar la norma en forma universal. No hay excepciones. No es posible exceptuarse de la normativa. Se evita la discrecionalidad, de este modo los casos que pueden ser considerados de excepción, son administrados con una normativa específica que permite dar curso institucional a las situaciones especiales.
- Premiar la economía procesal. Se estimula la obtención de una solución rápida de las controversias mediante el establecimiento de plazos fatales para acceder a beneficios importantes.

Toda la normativa que sustenta la política de sanciones es pública y se encuentra disponible en el sitio WEB.

7.2. Facilitación del cumplimiento

Se ha establecido un conjunto amplio de facilidades para reducir el costo de cumplimiento de los contribuyentes, se destaca:

- Todos los trámites que comprenden el ciclo de cumplimiento tributario están disponibles por internet, servicio que opera las 24 horas todos los días del año.
- Se amplían los plazos de cumplimiento a quienes utilizan Internet.
- Se desarrollan canales alternativos para facilitar la atención de los contribuyentes: Cali Center. Se dan facilidades para que los privados que colaboran con los contribuyentes realicen su labor en forma segura.
- La AT se impone plazos breves para la realización de trámites y se gestiona a favor del contribuyente el número de visitas por trámite.
- Se desincentiva la concurrencia a las oficinas.

8. La organización

El enfoque orientado a procesos requirió adaptar la estructura organizacional, de manera de establecer las responsabilidades con claridad y reducir los costos de coordinación.

Adicionalmente, se propició un ambiente adecuado para el desarrollo de las competencias y del conocimiento de las personas en línea con el cumplimiento de los objetivos institucionales, al establecer como referencia principal para los equipos de trabajo, el proceso de negocios que deben gestionar en forma conjunta.

Los criterios de diseño de la organización son muy simples y se mencionan a continuación:

- Se establecen áreas de negocio y áreas de apoyo.
- Las áreas de negocio son responsables de los procesos. Se establecen departamentos orientados a sostener los procesos principales: Ciclo de Vida del Contribuyente,

Fiscalización Masiva, Fiscalización Selectiva¹⁵, etc.

- En el área de tecnología de la información se establecen departamentos orientados al negocio, responsables del soporte y el desarrollo de los sistemas correspondientes; y áreas de infraestructura y soporte de tipo general.
- En las áreas de operaciones descentralizadas, Direcciones Regionales, se establecen áreas equivalentes.

Esta forma de organización permitió el desarrollo de competencias cruzadas entre el personal técnico informático y el personal de las áreas de negocios, lográndose importantes mejoras en la coordinación y en la productividad.

9. Política de Recursos Humanos

Considerando el alcance del presente documento no es posible abordar este importante tema en forma extensa, sin embargo corresponde mencionar algunas políticas, en forma muy resumida, dada la importancia que tuvieron en el proceso de cambio institucional del SII.

Lo primero que se debe mencionar, es el rol clave que desempeñó el área de Recursos Humanos en la Institucionalización del Cambio, en lograr que la entidad en forma íntegra asumiera las nuevas formas de trabajo, el cómo se hace, y contribuyera al éxito de la misión.

En el ámbito de la gestión de Recursos Humanos, las políticas principales están orientadas a:

- Capturar y mantener el talento. Se desarrollaron sistemas de concurso para el ingreso y la promoción con altos niveles de transparencia y participación. Relación de largo plazo con los funcionarios. Se ofrece

un horizonte de desarrollo de largo plazo, incentivando la permanencia de los buenos funcionarios. La rotación del personal es reducida.

- Gestión del conocimiento. Se desarrollan planes permanentes de capacitación, que incluye un curso de 3 meses al ingreso del funcionario a la institución, cuya aprobación es requisito para la contratación; cursos formales para formar parte de equipos especializados y de perfeccionamiento en materias tributarias. Todos los cursos son evaluados y son considerados en los concursos de mérito.
- Gestión del clima laboral
- Desarrollo de instancias regulares de participación profesional. Se estimula el trabajo y la coordinación colectiva.

Específicamente en lo referido a la retribución monetaria, se retribuyen tres conceptos:

- La posición que ocupa el funcionario en la escala asociada a su carrera, a la cual se accede mediante concursos. Esta posición es de propiedad del funcionario y determina su nivel base de remuneración.
- La responsabilidad que ejerce el funcionario. Se premia el cargo que desempeña con un porcentaje adicional de salario, según el nivel de responsabilidad en la pirámide organizacional.
- Se remunera a la institución completa por el logro de metas globales de recaudación.

10. Resultados obtenidos

A manera de resumen. Se logró reducir la evasión en el IVA desde el 22.2 en el año 1996 al 14.2 en el año 2004. En el periodo de aplicación del plan de control extensivo al IVA, desde 1999 a 2004, esta mejora significó US\$ 1.752 millones de mayor recaudación.

¹⁵ En el SII se utiliza la expresión Fiscalización Masiva y Fiscalización Selectiva para referirse a Control Extensivo y Control Intensivo

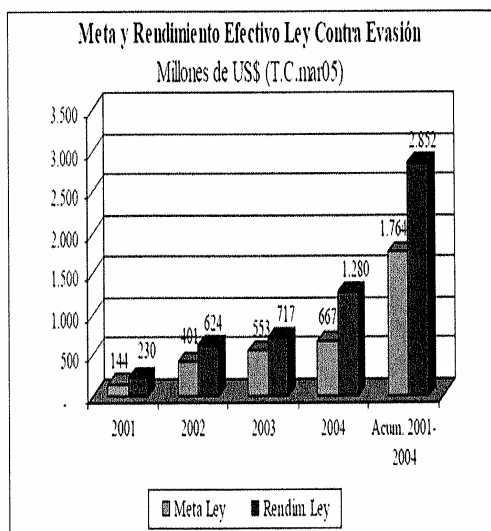
La serie se muestra en el cuadro siguiente:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recaudación Teórica CL\$	2,995	3,248	3,561	3,580	3,905	4,224	4,436	4,824	5,344
Recaudación Efectiva CL\$	2,329	2,620	2,711	2,793	3,087	3,405	3,700	4,039	4,587
Recaudación Dólares	5,685	6,297	5,827	5,383	5,731	5,434	5,304	5,793	7,206
Monto Evasión con plan CL\$	666	628	850	787	818	819	736	785	757
Monto Evasión sin plan CL\$	666	722	792	796.1	868.36	939.29	986.44	1072.7	1188.3
Tasa de Evasión	22.2	19.3	23.9	22.0	20.9	19.4	16.6	16.3	14.2
Valor Dólar	409.68	416.06	465.22	518.9	538.61	626.65	697.62	697.23	636.59

El cuadro siguiente muestra la meta y el rendimiento referida a la Ley de Lucha contra la Evasión, la cual significó una mayor recaudación global, incluye todos los impuestos, de US\$ 2.852 millones y una superación de la meta de US\$ 1.088 millones.

11. Conclusiones

Los antecedentes del Caso del SII de Chile permiten extraer las siguientes conclusiones:



- Alinear a la institución con una idea simple y clara: *eleva sustantivamente la eficiencia global*

del sistema tributario chileno fue clave para potenciar la energía necesaria para hacer los cambios.

- La gestión de riesgo como lineamiento principal y criterio ordenador de la institución, resultó clave para la definición de los procesos de negocios, la organización interna, la asignación de recursos y el establecimiento de metas y programas; así como la definición de una relación nueva con los contribuyentes.
- El enfoque de gestión basado en la definición de procesos de negocios permitió mejorar la productividad del SII, cumplir las metas institucionales y reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes.
- Fue posible obtener aumentos significativos de la recaudación, en un contexto de niveles de evasión en torno al 20%, sin elevar las tasas impositivas.
- En Chile fue posible obtener el consenso social y político para otorgar las facultades y los recursos a la Administración Tributaria, para mejorar la eficiencia del sistema tributario en su conjunto para beneficio de todos.
- Se facilitó el desarrollo de innovaciones en el entorno de un proceso de negocios, utilizando como base implementaciones exitosas, como fue en este caso, el sistema de control extensivo basado en lógicas de control.
- El abrir las puertas a emprendedores externos fue fuente de oportunidades de innovación y de reducción los costos y plazos de adaptación e implantación.