

Gestión por procesos y recaudación. *La experiencia argentina*

Resumen

Producto de los avances en el desarrollo de las herramientas administrativas y tecnológicas, actualmente existe una mayor factibilidad de generar y consolidar procesos recaudatorios integrales que aseguren una acción continua y sistemática destinada a que los montos declarados por los contribuyentes, ya sea en forma voluntaria o como consecuencia directa o indirecta de las acciones de auditoría fiscal, ingresen efectivamente al Fisco.

La implantación en el ámbito de la función de recaudación de un sistema del tipo de “cuenta corriente” en forma conjunta con un modelo de gestión por procesos o BPM (business process management), posibilitaron a la AFIP de Argentina alcanzar resultados genuinos y sostenidos con un impacto directo, cuantificable y significativo en la recaudación fiscal.

Índice de contenidos

	Página
Introducción	5
Particularidades de la función de recaudación	6
Los sistemas de “cuenta corriente”	8
La gestión por procesos o BPM (business process management)	10
La experiencia de la AFIP	14
Sistemas de información gerencial y gestión por procesos	17
Resultados de la implantación del modelo de gestión por procesos en el área de recaudación	19
Conclusiones	22

Introducción

Durante el desarrollo de mi carrera profesional que tuvo lugar principalmente en el ámbito de la administración tributaria argentina -actualmente denominada Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)- una de las situaciones que siempre me resultó llamativa e interesante para analizar es la manera en que tradicionalmente se consideraron a las acciones de fiscalización -orientadas a detectar y modificar conductas evasivas y elusivas- como prácticamente la única forma de lograr un aumento genuino y sostenido de la recaudación tributaria, independiente del efecto de las variables macroeconómicas del país.

Resulta claro que no se trata de subestimar la importancia central que las tareas de investigación y fiscalización tienen para cualquier administración tributaria, ni desconocer su calidad de funciones primarias inherentes a su misión. Sin embargo, podríamos preguntarnos si su mayor aporte a la recaudación es aquel proveniente de las sumas directas ingresadas al Fisco como consecuencia de los ajustes realizados o, desde una perspectiva holística, la verdadera contribución a los objetivos organizacionales de las acciones de fiscalización se encuentra en el potencial con el que cuentan para intentar modificar la conducta de los contribuyentes alcanzados y, en especial, de aquellos muchos otros responsables que van tomando conocimiento del ajuste realizado, induciéndolos en su conjunto a una mejora progresiva de su cumplimiento tributario.

Se ha escrito mucho y muy bien respecto a este tema y no es mi intención abordarlo en esta oportunidad. La idea de traerlo a colación aquí surge a partir de considerarlo útil para ayudarnos a reflexionar si, asumiendo este supuesto de la capacidad que tienen las acciones de fiscalización para generar lo que se conoce como percepción de riesgo, la condición necesaria para que le sea posible a una administración tributaria capitalizar de manera íntegra el considerable esfuerzo de procesamiento de datos, investigación y fiscalización realizado, es contar con las herramientas recaudatorias adecuadas y efectivas que aseguren una acción continua y sistemática destinada a que los montos de impuestos declarados o a declarar, ya sea por incidencia directa o indirecta del conjunto de las acciones de auditoría fiscal o en forma voluntaria, ingresen en forma efectiva al Fisco.

Más aún, antes de determinar que ello finalmente no resulta posible, parecería razonable garantizar la ejecución previa de todas las acciones que racional y económicamente puedan ser realizadas o, al menos, propiciadas hasta llegar a determinar la incobrabilidad del sujeto de que se trata o su “pérdida” de interés fiscal.

Esta afirmación, que hasta puede resultar un tanto obvia, adquiere sentido si se comparte el diagnóstico respecto a que en las administraciones tributarias de la región históricamente ha resultado sumamente dificultoso implementar una gestión de recaudación integral que funcional, sistemática y operativamente actúe en forma coordinada y con resultados satisfactorios.

Por el contrario, resulta habitual encontrar una cultura organizacional que en cierta medida ha venido considerando en la práctica que los procedimientos de recaudación revisten un carácter netamente operativo dejándolos bajo la responsabilidad de los niveles medios o inferiores de la organización, posiblemente al suponerlos de bajo riesgo y limitado potencial de innovación y mejora, lo cual se encuentra bastante alejado de la realidad.

Particularidades de la función de recaudación

La función de recaudación es considerada una función primaria de toda administración tributaria debido a su vínculo directo e indisoluble con su misión y con la razón de su existencia como administración, así como a su profunda y clave interrelación con el resto de sus funciones esenciales.

Una definición amplia y detallada de la función de recaudación es la proporcionada por Pita¹: *“Las funciones de recaudación comprenderían todo tipo de actividades que se vinculan al cumplimiento espontáneo por los contribuyentes, responsables y terceros, tales como la recepción de pagos y declaraciones, y la expedición de normas sobre deberes formales, etc.; como, así también, aquellas otras actividades de control, liquidación de*

¹ PITA, Claudino: *Evaluación de las atribuciones legales de la Administración Tributaria*, Conferencia Técnica del CIAT, Viterbo, Italia, 1996, p. 211.

tributos y requerimientos de pagos de carácter masivas y al requerimiento del cumplimiento de obligaciones formales”.

La función de recaudación es el punto de partida para el proceso administrativo que podría conllevar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, responsables y terceros. Una acción efectiva de la administración en esta etapa puede ahorrar el desenvolvimiento o la continuidad del proceso de cobro en sus etapas posteriores, mucho más complejas y onerosas para la administración y para los contribuyentes.

En general y de acuerdo a mi experiencia, pareciera que históricamente el fracaso en el desempeño de este tipo de actividades, vino dado en mucha mayor medida por la imposibilidad de evitar errores graves o masivos en las emisiones de intimaciones e instrucciones de sumarios ante incumplimientos formales o en la generación de los títulos de cobro necesarios para el inicio de las acciones judiciales de cobranza, en lugar de considerarlo a partir de una evaluación racional de la gestión en cuanto a su alcance y efectividad y, especialmente, de su impacto cierto en la mejora permanente y sistemática de los niveles de cumplimiento fiscal, especialmente en lo que concierne a los índices de cumplimiento de presentación de declaraciones determinativas de impuestos y de cumplimiento de pago de las obligaciones tributarias.

De alguna manera hasta pareciera haber existido una tendencia a subestimar su grado de complejidad, limitándole en consecuencia la cantidad y calidad de recursos que le eran asignados para desempeñar este tipo de tareas.

El destino de los responsables de las áreas de control del cumplimiento de obligaciones fiscales y de aquellas que tienen asignada la función de gestionar a partir de su incumplimiento, pareciera haber sido similar al que muchas veces se le augura a cualquier líder de proyecto: si la gestión se realizó en tiempo, forma y dentro del presupuesto asignado no hay demasiado para celebrar, dado que en definitiva es lo que debía hacerse en el marco del proyecto; ahora bien, cualquier demora, limitación al alcance o falla en la implantación o ejecución del proyecto afectará indefectiblemente a su líder.

De manera análoga, la imposibilidad de evitar una acción puntual incorrecta sobre un contribuyente relevante en cualquier aspecto -en especial en cuanto a su trascendencia pública- o no haber podido detectar y frenar a tiempo un envío masivo de piezas postales reclamando incumplimientos que resultaban ser inexistentes, tradicionalmente fueron las pautas que determinaron el fracaso de una gestión en el área de recaudación, aún cuando un análisis con mayor profundidad acerca de la responsabilidad sobre la acción fallida hubiese determinado la existencia de varias causales concurrentes, algunas de ellas fuera de su ámbito tradicional de control.

Claro que también debemos preguntarnos si el solo hecho de lograr evitar este tipo de errores hace que estemos frente a una buena gestión o si siempre existe la posibilidad de intentar superar los condicionantes históricos y avanzar hacia un modelo de gestión por procesos orientado a la mejora continua y la búsqueda de la mayor efectividad posible, más aún considerando la exigencia inherente a la creciente masividad y complejidad de nuestros sistemas tributarios y el rol consolidado que tienen las administraciones tributarias en el financiamiento genuino y sustentable del funcionamiento de los estados modernos.

Los sistemas de “cuenta corriente”

A partir del año 2007 la AFIP comenzó a hacer realidad uno de sus mayores anhelos.

Producto de la visión compartida y el trabajo de sucesivas conducciones y como consecuencia directa de las posibilidades que generó la autarquía administrativa y financiera lograda en el año 2002 por la administración tributaria argentina, fueron dándose las condiciones para materializar uno de los grandes proyectos imaginados por los distintos administradores federales, la “cuenta corriente” fiscal. El proyecto, madurado durante años, comenzó a ser realidad a partir del mes de mayo del año 2007 cuando se implantó el denominado “Sistema de Cuentas Tributarias (SCT)” alcanzando a un centenar de contribuyentes.

Rápidamente, para el mes de enero del año 2008, la totalidad de las obligaciones impositivas y de los recursos de la seguridad social de los contribuyentes pertenecientes al

régimen general de impuestos -en aquel momento aproximadamente 2,5 millones de individuos y organizaciones- pasaron a ser registradas y controladas por el nuevo sistema.

El modelo conceptual del Sistema de Cuentas Tributarias² se basa en cuatro componentes principales, cuya operatoria y administración están sustentadas por reglas de negocio y procesos de registración, control y gestión:

1. *Contratos*. Establecen derechos y obligaciones tanto para el contribuyente como para la AFIP. Detallan qué presentaciones, pagos y suministros de información debe realizar el contribuyente y las acciones que efectuará la AFIP si no se cumplieran.

Básicamente se trata del marco normativo que regula la relación Fisco – Contribuyente.

2. *Comprobantes*. Constituyen la constancia documental de un hecho o circunstancia que atestigua una transacción o gestión, por lo que no siempre hacen referencia a un documento en papel. La totalidad de las presentaciones, pagos, transacciones, solicitudes y resultados de los procesos de gestión están respaldados por un comprobante.
3. *Fichas de Gestión*. Son el registro de los hechos no monetarios, permitiendo reflejar mediante estados las diferentes instancias de gestión por las que transita cada acto administrativo independiente.
4. *Registración*. Permite dar fuerza probatoria de los hechos económicos y financieros, contiene a los comprobantes que respaldan las gestiones monetarias producidas tanto por el contribuyente como por la AFIP, en el marco del cumplimiento de las reglas del contrato.

Desde un enfoque práctico y operativo, las principales características del Sistema de Cuentas Tributarias son³:

² Fuente: Documento “AFIP – Cuenta Corriente. Sistema de Registración y Control. Modelo Conceptual” Versión 0.1.0 10/03/2006.

- Transacciones sistémicas operadas en línea bajo el concepto de autogestión.
- Énfasis en la detección temprana de errores e inconsistencias (control ex - ante).
- Control a partir del impuesto determinado declarado.
- Los computables deducibles son sólo aquellos registrados por el sistema.
- Cada registración respaldada por un comprobante.
- Los saldos de libre disponibilidad permanecen en el periodo que se generan.
- Acceso seguro mediante “clave fiscal”.
- Participación activa del contribuyente.
- Simplificación de trámites.
- Transparencia de la relación Fisco - Contribuyente.

Ahora bien ¿resulta suficiente contar con un buen sistema informático del tipo de “cuenta corriente” para asegurar la mayor efectividad posible en la función de recaudación y cobranza? Desde mi punto de vista, es una condición necesaria y prácticamente ineludible, pero insuficiente.

Para lograr resultados extraordinarios y un salto de calidad en la gestión organizacional, hace falta que la aplicación haya sido diseñada teniendo como principal objetivo la implantación de un esquema de gestión por procesos o, al menos, pueda ser fácilmente adaptable a este modelo de gestión.

La gestión por procesos o BPM (business process management)

³ Fuente: Presentación “Sistema de Cuentas Tributarias”. Subdirección General de Recaudación de la AFIP. Julio 2008

Desde una perspectiva tradicional puede afirmarse que las organizaciones han tendido a estructurarse sobre la base de departamentos funcionales, dificultando su orientación hacia la satisfacción de los usuarios o clientes. La gestión por procesos trae aparejado un desplazamiento del centro de interés desde las estructuras hacia los procesos. Entiende a la organización como un sistema interrelacionado de procesos que en forma conjunta contribuyen a mejorar su efectividad y sus resultados.

Esta visión alternativa a la tradicional supone la existencia de estructuras organizativas de corte jerárquico-funcional, dado que se pasa a conceptualizar a la estructura como una infraestructura que contiene o sostiene a los procesos.

Existen dos aspectos en la gestión de operaciones de una administración tributaria: las tareas y los procesos. Por su naturaleza las tareas suplementan a los procesos. Ahora bien, como tradicionalmente lo que tenemos permanentemente en nuestras mentes es la “función” (recaudación, auditoría, determinaciones de oficio, cobranza, trámites, etc.), ponemos el énfasis en la eficiencia de las tareas.

Sin embargo, no debe olvidarse cómo esas funciones se integran y ensamblan para producir el producto o servicio para el cliente interno o para el contribuyente. Mejorar la productividad global de una administración tributaria exige el balance tanto de la mejora de las tareas como de los procesos.

Un proceso es entendido como cualquier actividad, sin importar su tamaño o complejidad, que tome un insumo, le agregue valor y suministre un producto o servicio a un cliente interno o externo.

La gestión por procesos implica necesariamente considerar los siguientes pasos básicos: identificación de los procesos principales y secundarios, análisis de los mismos, identificación de los problemas, búsqueda de soluciones, implementación y evaluación.

Se caracteriza por:

- Detectar y analizar las limitaciones de la organización funcional vertical para mejorar la efectividad.

- Reconocer la existencia de múltiples procesos internos de carácter transversal.
- Identificar aquellos procesos asociados a los factores claves para el éxito de la organización o del área bajo análisis.
- Asignar responsables a cada proceso.
- Fijar para cada proceso indicadores de desempeño y objetivos de mejora.
- Evaluar la capacidad del proceso para satisfacer tales objetivos.
- Mantener bajo control los valores de los indicadores del proceso, reduciendo su variabilidad y su dependencia de causas predecibles.
- Mejorar continuamente la efectividad del proceso.

Analizar los procesos significa observarlos de punta a punta y descomponerlos para identificar las causas de las ineficiencias, es decir, determinar qué tareas no agregan valor para el cliente interno o el contribuyente, por más que se hagan en forma eficiente.⁴

De la misma manera deben disminuirse aquellas tareas que solo son facilitadoras e incrementar aquellas que proporcionan un verdadero valor agregado. Este análisis, realizado sistemática y metodológicamente, permite que las actividades claves se hagan mejor, más rápido y a un menor costo.

El éxito de la gestión por procesos se basa entonces en la coexistencia con la administración funcional pero asignando responsables, de manera de hacer posible una gestión inter área que genere valor para los clientes interno o externos al satisfacer sus expectativas y facilite poder determinar qué procesos necesitan ser rediseñados o mejorados, establecer prioridades y generar un contexto que permita desarrollar y mantener planes de mejora. Reviste particular importancia la atención a los detalles, la calidad de los procesos requiere indefectiblemente de un enfoque claro y permanente al trabajo sobre los detalles.

⁴ No hay nada más inútil que hacer bien lo que no sirve.

La gestión por procesos es considerada como el más moderno y ambicioso esfuerzo de la técnica de administración de organizaciones, destinado a lograr la automatización y optimización del funcionamiento de aquellas organizaciones de toda índole que tengan el objetivo de alcanzar un grado de efectividad que les posibilite prestar en forma satisfactoria el servicio para el cual han sido creadas.

Teniendo en cuenta lo expresado y volviendo a la administración tributaria, una vez logrado que un sistema informático de “cuenta corriente” pueda soportar adecuadamente la lógica de la gestión por procesos, resta aún que la organización evalúe que está pasando con unos cuantos asuntos paralelos y se pregunte, por ejemplo, si el área destinataria del proyecto funciona bajo el concepto de gestión de procesos, si los mismos están identificados y documentados, si tienen responsables asignados, si hay equipos de rediseño de procesos, si la estructura organizacional es funcional a la gestión por procesos, si la información e indicadores son generados y puestos a disposición a los distintos usuarios de manera alineada con este tipo de enfoque de gestión y, principalmente, si la alta dirección valora o al menos sostiene este modelo de gestión.

Al informatizar un proceso de gestión debe partirse de la convicción de que no se trata de automatizar la ineficiencia, sino de sistematizar procesos ya mejorados. La visibilidad hacia el ciudadano solo se logra cuando el sistema cumple con funciones definidas a partir de expectativas específicas, más allá de la automatización de procesos existentes. Es decir el desarrollo informático y su implantación tienen que ser precedidos y acompañados por un rediseño metódico y profundo del proceso bajo análisis.

El objetivo es asegurar alta disponibilidad y calidad tanto para los contribuyentes directamente como para los clientes internos que operan procesos cuya efectividad redundará en beneficios al contribuyente o a la sociedad. Estos procesos deben revisarse y definirse bajo la premisa de asegurar la disponibilidad de herramientas para que el ciudadano pueda percibir una disminución de la arbitrariedad, la falta de transparencia y la impunidad.

El trámite personalizado, que es el más caro de todos, se debe enfocar sólo a tareas de control o asistencia donde resulte muy importante conocer o profundizar acerca del punto de vista del ciudadano.

No se trata de reinventar la rueda. Se trata de estar convencidos que las condiciones actuales de desarrollo de las prácticas administrativas y de gestión, junto con el soporte tecnológico del que hoy disponen la mayoría de las administraciones tributarias de la región, generan las condiciones necesarias para llevar a la práctica en su mayor expresión los postulados básicos que muchos años atrás delinearán colegas y autores especializados acerca de la naturaleza de la administración tributaria y, especialmente, de la función de recaudación.

La tarea consiste, por ejemplo, en tomar los conceptos que Alberto Radano desarrollará en su clásico *“Administración Tributaria - Funciones Básicas, Mejores Prácticas y Planeamiento Estratégico”*⁵, especialmente aquellos relacionados con la identificación y el tratamiento de las diferentes “brechas fiscales”, para llevarlos a la práctica de manera efectiva, sistemática y ordenada con la ayuda de las nuevas metodologías, herramientas y aplicaciones informáticas disponibles.

La experiencia de la AFIP

Del análisis de la experiencia de la administración tributaria argentina, puede observarse que esta necesidad de adecuar en varios sentidos la organización para aprovechar en su totalidad el potencial de las nuevas herramientas administrativas y tecnológicas de soporte de la gestión de recaudación fue oportuna y convenientemente advertida.

A instancias de su Subdirectora General de Recaudación y su Director de Programas y Normas de Recaudación⁶ y producto de su visión y claridad de objetivos, a fines del año

⁵ Radano, Alberto, *“Administración Tributaria - Funciones Básicas, Mejores Prácticas y Planeamiento Estratégico”*, Best Practice Papers, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

⁶ Sres. Ana María Garrell y Jorge Castaño

2008 la Administración Federal decidió modificar la estructura organizativa vigente para adecuarlas a las necesidades del nuevo enfoque de gestión de procesos, dando lugar entre otros cambios a la creación de, por ejemplo, una unidad específica a la que denominó “Dirección de Procesos de Recaudación”.

Conceptualmente, los cambios decididos implicaron:

- Reconocer la necesidad de extender el tradicional énfasis en la efectividad de cada tarea al proceso completo.
- Implantar la figura de “responsable del proceso”.
- Proceder al rediseño detallado y profundo de los procesos de control del cumplimiento y de gestión ante el incumplimiento de las obligaciones fiscales, previo a su sistematización en los sistemas informáticos de soporte (principalmente en el Sistema de Cuentas Tributarias).
- Procurar el análisis sistemático y metodológico de los procesos para mejorarlos en forma continua.
- Realizar el monitoreo permanente de la variación de los procesos para la fijación y el análisis de los objetivos de desempeño.

A la nueva área organizacional le fue asignada la responsabilidad primaria de ejecutar, controlar y mejorar en forma continua los procesos asociados al control del cumplimiento y a la gestión ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, así como de realizar el análisis del impacto de las estrategias de recaudación implementadas.

En el mismo sentido, se le encomendó la evaluación de efectividad de los procesos de recaudación y de las herramientas informáticas y administrativas que soportan su ejecución, complementando y potenciando la gestión del resto de las áreas funcionales y operativas vinculadas a la función de recaudación.

En la Figura 1, puede observarse como quedaron asignadas las responsabilidades sobre los procesos inherentes al “macroproceso” de recaudación a partir de la creación de la nueva unidad operativa.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con datos AFIP

Puntualmente, la Dirección de Procesos de recaudación viene desarrollando su actividad bajo las siguientes pautas y directrices organizacionales:

- Supervisar el desarrollo de programas específicos para la mejora continua de los procesos de control del cumplimiento y gestión ante el incumplimiento, promoviendo la aplicación generalizada de buenas prácticas de gestión de procesos y evaluando su grado de desarrollo y cumplimiento.

- Definir los procedimientos vinculados a la administración de las actividades de control del cumplimiento y gestión ante el incumplimiento y propiciar la normativa interna que resulte necesaria para su implementación.
- Coordinar, en el marco de la estrategia de recaudación definida en el planeamiento institucional, la elaboración de planes, indicadores y proyectos funcionales con la participación de las distintas áreas operativas y centrales involucradas.
- Colaborar con las actividades de definición y homologación funcional de los sistemas informáticos de recaudación que soporten las acciones relacionadas con el control del cumplimiento y la gestión ante el incumplimiento.
- Supervisar el desarrollo y la administración de sistemas de información de gestión que permitan obtener, procesar y analizar los datos necesarios para evaluar y difundir los resultados obtenidos en la gestión de los procesos de recaudación.

La creación de esta unidad organizativa, implicó para la AFIP una de sus primeras experiencias en utilizar la metodología de gestión por procesos, mejorando y consolidando un área funcional que históricamente enfrentó serias dificultades de origen interno y externo para funcionar en forma satisfactoria y que durante los últimos años, pasó a realizar en forma eficiente sus tareas y a obtener resultados reales con impacto efectivo en la misión y resultados de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Sistemas de información gerencial y gestión por procesos

La posibilidad de generar y publicar la información indicada en el momento oportuno es una de las premisas de cualquier modelo de gestión por procesos. En atención a ello, en el proceso de cambio bajo análisis, las principales métricas e indicadores utilizados para el monitoreo de la gestión de recaudación, principalmente de aquellas acciones de detección del incumplimiento y procuración del cumplimiento de las obligaciones fiscales formales de

los contribuyentes, fueron estructurados siguiendo el orden natural de los procesos de control y agrupados por capítulos en orden a su afinidad con los distintos entornos de control y gestión existentes.

Para facilitar su seguimiento, se diseñó y desarrolló en el ámbito de la Dirección de Procesos de Recaudación, una aplicación informática específica que fue puesta a disposición en la Intranet AFIP. Este sistema de información gerencial, permite el acceso a toda la información necesaria para posibilitar a los responsables de los distintos niveles de la organización que se encuentren involucrados en los procesos de recaudación, realizar el seguimiento de la ejecución de los Planes Anuales de Recaudación con el grado de detalle que corresponda.

Asimismo, la aplicación posibilita acceder a la información de detalle respecto a las obligaciones que deberían ser gestionadas para lograr un mejor desempeño en cada indicador, generando de esta manera la posibilidad que las áreas operativas utilicen las herramientas de gestión para accionar en forma individual con los medios y recursos que se encuentran a su disposición.

Resulta importante destacar aquí que toda esta información de detalle fue generada bajo la premisa de que debía surgir naturalmente del mismo proceso que determina los valores de los indicadores. Se partió de la convicción de que la única manera que la información sea realmente útil, veraz y confiable en un ámbito de trabajo profesional como el de cualquier administración tributaria, evitando que sea continuamente cuestionada y que atente contra los esfuerzos de mejora y contra la efectividad de la gestión, es que exista la posibilidad de llegar desde los grandes números a aquellos más particulares -como por ejemplo los correspondientes a cualquier contribuyente- en forma directa sin perder la línea de análisis.

Para ello, fue necesario que la aplicación mencionada pueda demostrar a todos los usuarios que aquel número mayor se corresponde exactamente con la sumatoria de todos aquellos miles o incluso cientos de miles de “pequeños” números que están siendo puestos a disposición, de manera de generar confianza en la información, posibilitar una evaluación adecuada y, en caso de corresponder, facilitar la consecución de las acciones de gestión ante el incumplimiento.

Esta acotación, si bien hace a una condición obvia de cualquier sistema de monitoreo de gestión, resulta pertinente si tenemos en consideración que debido a las condiciones estructurales existentes en el ámbito de la función de recaudación de la administración tributaria argentina, no había sido posible de ser cumplida con anterioridad a la puesta en funcionamiento del Sistema de Cuentas Tributarias y a la introducción del nuevo modelo de gestión.

Si bien el camino recorrido ha sido interesante, resulta necesario profundizar la aplicación de este concepto para trabajar sobre los efectos de la variación de los procesos y monitorear constantemente si existe una asignación adecuada de recursos que satisfaga la necesidad del cliente interno. En otras palabras, asegurar la permanente “sintonización” del proceso con los requerimientos del cliente interno que, para agregar complejidad, son dinámicos.

Resultados de la implantación del modelo de gestión por procesos en el área de recaudación

El nuevo sistema de control implantado y los planes de gestión desarrollados posibilitaron aumentar el primer universo de contribuyentes sobre los cuales se realiza un seguimiento intensivo en cuanto a su cumplimiento fiscal de 65.000 a 180.000 contribuyentes. Asimismo, se consolidó una gestión mensual que asegura la detección y gestión de los incumplimientos de pago significativos de la totalidad de los contribuyentes, mediante una emisión transversal de intimaciones de falta de pago con alcance sobre la totalidad de los contribuyentes activos en el Registro Tributario.

Respecto a los procesos gestionados en forma centralizada -básicamente las emisiones de intimaciones, notificaciones realizadas por la empresa nacional de correos y la generación de títulos de deuda- una condición necesaria para la mejora continua de su efectividad fue haber logrado una interacción intensa y permanente con otras áreas centrales como las Direcciones de Informática Tributaria y de Programas y Normas de Recaudación.

Otro de los principales cambios obtenidos a partir de la implantación del modelo de gestión por procesos fue una creciente y decisiva participación por parte de las 138 áreas operativas de recaudación distribuidas por todo el territorio argentino, ya sea complementando la gestión de los procesos administrados centralizadamente o, lo que resulta más interesante, comenzando a gestionar el cumplimiento de los contribuyentes en forma individual con sus propios recursos, en aquellos casos y situaciones que así se les indica o cuando lo consideran oportuno y conveniente.

Resulta notable el incremento y la dimensión alcanzada por la gestión “individual” realizada en el entorno del Sistema de Cuentas Tributarias (SCT) por la totalidad de las Agencias y Distritos de la AFIP, especialmente en lo que concierne a los procesos de emisión de intimaciones por la falta de presentación de declaraciones juradas determinativas y por la falta de pago de saldos o anticipos de impuestos, a su notificación y a la generación de boletas de deuda, necesarias para el inicio del cobro coactivo de deudas.

La dimensión de este cambio de estrategia y la excelente adhesión que tuvo por parte de las áreas operativas de recaudación de la AFIP resulta evidente al considerar que, por ejemplo, las obligaciones impositivas y de la seguridad social de presentación y pago incumplidas gestionadas en forma individual desde estas unidades descentralizadas, pasaron de cerca de 14.000 en el año 2008 por un total de \$240 millones aproximadamente, a más de 1.500.000 obligaciones por más de \$16.500 millones durante el transcurso del año 2012. En la actualidad, este monto intimado en forma descentralizada representa el 42% del monto total intimado por la administración tributaria argentina.

En igual sentido, resultó posible por ejemplo pasar de no más de 14.000 títulos de deuda generados durante el año 2008 por \$380 millones de pesos, a los 276.000 emitidos durante el año 2012 por un monto superior a los \$6.900 millones de pesos.

El hecho principal que posibilitó esta mejora, fue haber logrado generar y mantener una relación permanente con las áreas operativas de recaudación para recibir, analizar y tratar de resolver la totalidad de sus inquietudes y necesidades, tomando como principal insumo para la toma de decisiones relacionadas al diseño y la mejora continua de los diferentes

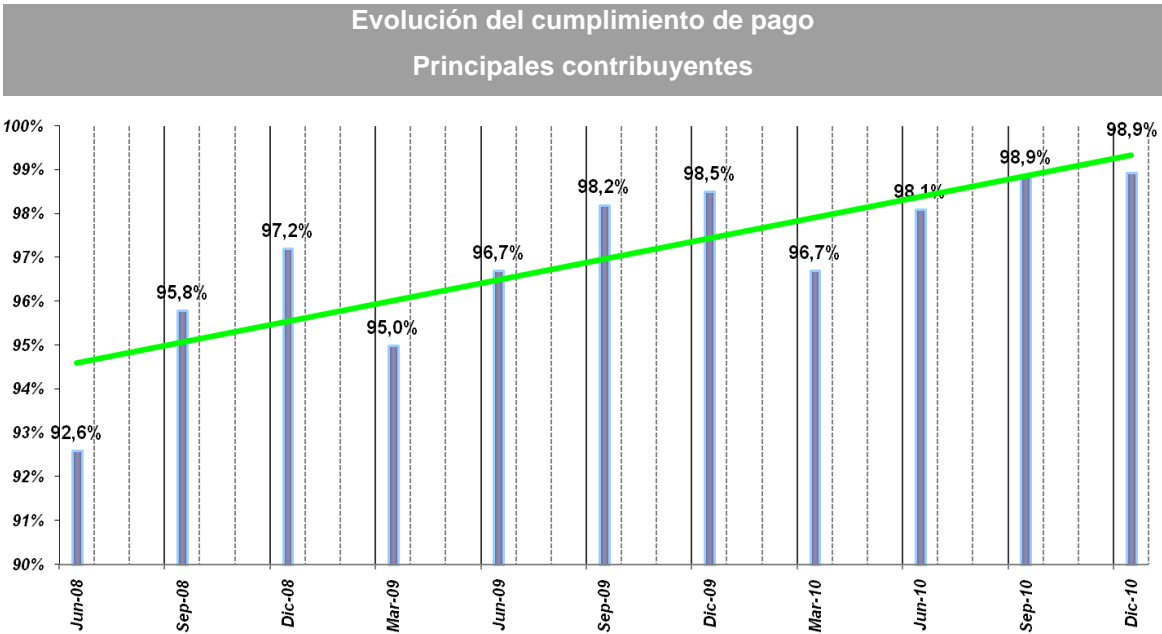
procesos de recaudación, la valiosa y experimentada opinión de todas aquellas personas que día a día los operan y gestionan.

Estos resultados permiten asegurar que la cooperación permanente, buscando la generación de sinergia y una adecuada complementación de funciones para la gestión de los procesos de recaudación, resultó una estrategia exitosa y decisiva de la AFIP para el logro de sus objetivos institucionales.

Como resultado del proceso de cambio descrito, la AFIP pudo lograr una mejora genuina y sostenida en su gestión de recaudación. Esta mejora fue medida utilizando uno de los principales indicadores aplicable a cualquier administración tributaria: el índice de cumplimiento de pago, en este caso considerando las cancelaciones ingresadas hasta el cierre de cada mes de vencimiento de las obligaciones fiscales.

En la Figura 2 puede observarse la evolución de este indicador desde el mes de junio del año 2008 hasta diciembre del año 2010, aplicado al grupo de contribuyentes de mayor significancia fiscal constituido al término de dicho año por aproximadamente 180.000 contribuyentes responsables del 26% de las obligaciones fiscales bajo control y que realizaron pagos que representaron más del 85% de la recaudación general.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia con datos AFIP

En la actualidad el cumplimiento de pago correspondiente a este segmento de contribuyentes se ubica en el 98,0%, lo que demuestra que el proceso de cambio llevado a cabo por la AFIP no solo logró ser exitoso sino también sostenible, al poder mantener los buenos resultados a lo largo del tiempo.

Cada punto porcentual de mejora del cumplimiento de pago de la totalidad de los contribuyentes, representa hoy en día un aumento genuino de la recaudación fiscal de la AFIP del orden de \$5.500 millones (u\$s 950 millones aproximadamente).

Conclusiones

El marco jurídico que regula la relación Fisco - contribuyente prevé una serie de derechos y obligaciones que frecuentemente tienden a ser modificados, reemplazados, eliminados o, incluso, devienen en abstractos, producto de las dificultades para ser llevados a la práctica con la consistencia y firmeza previstas en las normas. Esta dinámica genera una complejidad creciente e innecesaria en el sistema tributario, debido a que muchas veces se pone el énfasis en buscar nuevas soluciones normativas antes de agotar los esfuerzos para implementar y probar en forma adecuada las que ya se encuentran disponibles.

En el ámbito del “macroproceso” de recaudación, los sistemas de “cuenta corriente” en conjunto con el modelo de gestión por resultados, vienen demostrando su capacidad para llevar a la práctica de manera adecuada la totalidad de los controles sobre la conducta fiscal de los contribuyentes, en un marco de participación activa y de transparencia en la relación, facilitando la comprensión, simplificación y estabilidad del sistema tributario y coadyuvando a su efectividad.

Para alcanzar los resultados logrados por la administración tributaria argentina, resultó necesario hacer comprender el nuevo enfoque de gestión a la totalidad de las áreas involucradas en los procesos de gestión de la recaudación, lo que implicó necesariamente

contar con el apoyo explícito y permanente de parte de las autoridades de la Administración Federal. Sin embargo, debe tenerse presente que como consecuencia de la cultura e inercia organizacional y del contexto socio político en el cual desarrolla sus actividades una administración tributaria, un cambio de este tipo no resulta siempre fácil de implantar y puede traer aparejados algunos riesgos para las personas que lo lideren.

No obstante ello hay un camino extenso por recorrer que ofrece grandes oportunidades de mejora y asegura excelentes resultados para quienes lo quieran tomar con responsabilidad y compromiso. Lo que lo hace un camino aún más interesante, es que resulta posible de recorrer con las herramientas y recursos que en la actualidad la mayoría de nuestras administraciones nos ponen a disposición.

Bibliografía

MATTHIJS, Alink. Manual de Administración Tributaria / van Kommer Victor - Oficina Internacional de Documentación Fiscal, IBDF; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. 2011

PITA, Claudino. Evaluación de las Atribuciones Legales de la Administración Tributaria - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT; Ponencia de Conferencia Técnica CIAT, Viterbo, Italia. 1996

CASTAGNOLA, Horacio. Aprestamiento de la Organización y Capacidad de Respuesta al Cambio - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. Ponencia Conferencia Técnica del CIAT, Cartagena, Colombia. 2005

CASTAÑO, Jorge. Análisis sobre la relación entre el procedimiento tributario y los sistemas “Registral tributario” y “Cuentas tributarias” - Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP. 2007

AGUDELO TOBON, Luis Fernando. Evolución de la gestión por procesos – ICONTEC, Bogotá. 2012