

Revista de la Red de Expertos en



HACIENDA PÚBLICA

ENTREVISTA

ENRIQUE CANON Director Nacional de Aduanas de Uruguay

FIRMA INVITADA

JUAN F. REDONDO SÁNCHEZ Al otro lado del Atlántico

NUESTRAS ADMINISTRACIONES

JOSÉ J. MUÑIZ DE MIER Las Administraciones de la AEAT

PANORÁMICAS

Ecuador, España, Argentina

ACTIVIDADES DE LA RED DE EXPERTOS
EN HACIENDA PÚBLICA

2016
Número 02

COMITÉ DE REDACCIÓN

Claudia Delgado D'Antonio

COORDINADORA INSTITUCIONAL DE LA RED
DE EXPERTOS EN HACIENDA PÚBLICA.
INSPECTORA DE HACIENDA DEL ESTADO (ESPAÑA)

Gonzalo E. Cuadrado Arias

COORDINADOR LATINOAMERICANO Y REDACTOR
JEFE DE LA RED DE EXPERTOS EN HACIENDA PÚBLICA.
ENCARGADO DE DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA
TRIBUTARIA, DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA
(URUGUAY)

Fundación **CEDET**

María Sanz Oliveda

GERENTE DEL PROGRAMA "REDES DE EXPERTOS"

Alba Martínez

COORDINADORA DE LA RED DE HACIENDA PÚBLICA

Elena Pérez Landa

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

CONTACTAR

redes@ceddet.org

ACCESO A LA RED DE EXPERTOS

www.ceddet.org

SUMARIO

EDITORIAL	3
ENTREVISTA ENRIQUE CANON Director Nacional de Aduanas de Uruguay	4
FIRMA INVITADA JUAN F. REDONDO SÁNCHEZ Al otro lado del Atlántico	10
NUESTRAS ADMINISTRACIONES JOSÉ J. MUÑOZ DE MIER Las Administraciones de la AEAT	13
PANORÁMICAS Ecuador Medidas Tributarias adoptadas en épocas de crisis: Hacia la reformulación del Sistema Tributario JAVIER BUSTOS AGUILAR	19
España Gerenciamiento de las AATT y su incidencia en el logro de sus objetivos: Los Sistemas de Evaluación de Desempeño RAQUEL ASÍS	22
Argentina La Gestión para el Cambio en la Administración Pública. GUSTAVO SCARPETTA	29
ACTIVIDADES DE LA RED	32



La presente publicación pertenece a la Red de Expertos en Hacienda Pública está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento -No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>. Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org. ISSN: 2254-0091 La Red de

Expertos en Hacienda Pública y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.



**GONZALO E.
CUADRADO**
Redactor Jefe

editorial

Estimados compañeros de la Red, desde la primera edición de la Revista en el año 2011 se han sucedido años muy enriquecedores para la Red donde el aporte de profesionales de América Latina y España nos ha permitido el intercambio de opiniones así como realizar diversas actividades que nos ha enriquecido a todos. Con mucho placer les presentamos la segunda edición de la Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Hacienda Pública.

En estos 5 años los cambios han sido una constante, nuestras sociedades en general y nuestras organizaciones en particular, se han debido adaptar a un mundo cada vez más dinámico y complejo en donde los paradigmas cambian constantemente y nuevas formas de relacionamiento tanto en lo social como en lo económico demandan una rápida adaptación para ser cada vez más competitivos.

En esta edición de la Revista, nos hemos propuesto trabajar bajo dos temas principales. El primero de ellos aborda uno de los aspectos que es necesario atender en el estado de restricciones actual, que es maximizar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública. Apuntando hacia la excelencia en la gestión que requieren nuestras organizaciones, bajo el rótulo "Gerenciamiento de las AATT y su incidencia el logro de sus objetivos" contamos con aportes de excelentes profesionales de Argentina que abordan aspectos relativos a los Recursos Humanos y su gerenciamiento, y a los procesos de cambio dentro de una organización pública.

Asimismo en la sección de Firma Invitada, hemos contado con el gran aporte del representante de España ante el CIAT en el cual nos introduce y reflexiona acerca de las particularidades y desafíos que presentan las TIC (Tecnologías de la Información) para las Administraciones Tributarias de la región.

El segundo tema en el que cual se basa la revista es más específico del área Tributaria y de la actualidad económica, se centra en el desafío del cambio de ciclo económico y como la política fiscal en general, y el Sistema Tributario en particular, puede incidir y mejorar la situación. Bajo el título "El Rol del Sistema Tributario ante el cambio del Ciclo Económico" contamos con el aporte de un excelente profesional del ámbito académico Ecuatoriano, en el cual analiza la situación de su país y las medidas tributarias aconsejadas en épocas de ciclo económico recesivo.

Complementamos la Revista con un importante aporte que nos llega desde Andalucía, el jefe adjunto de la Dependencia Regional repasa la historia y evolución que han tenido las Administraciones de Hacienda hasta llegar al estado actual, reflexionando sobre el futuro y los desafíos a los que nos enfrentamos.

Además hemos tenido la invaluable oportunidad de entrevistar al Director de la Dirección Nacional de Aduanas del Uruguay, en la cual conocemos la estructura de la organización, sus objetivos y los principales desafíos que depara el futuro.

Resta únicamente agradecer especialmente a todos los colaboradores que han hecho posible esta edición, y los invitamos a sumarse a las actividades de la Red y participar de próximas ediciones de nuestra Revista.



Enrique Canon*

Director Nacional de Aduanas de Uruguay

¿Cómo es la estructura general y la misión de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) en el Uruguay?

Nuestra misión es velar por la seguridad de la sociedad uruguaya y apoyar el desarrollo económico de nuestro país, a través del control de las mercaderías que cruzan nuestras fronteras aduaneras.

Para esto: haremos una fiscalización eficiente evitando amenazas a la población. Facilitaremos el comercio exterior y la circulación de pasajeros impulsando la competitividad internacional del país.

Respecto a nuestra visión 2030: la sociedad se sentirá protegida por su Aduana. A su vez, la comunidad regional de comercio exterior nos reconocerá como un referente, fruto de nuestro accionar y de nuestra capacidad de propuesta. Seremos ejemplo de una gestión pública efectiva, responsable y de ser activos impulsores del desarrollo económico de Uruguay.

Habremos sido protagonistas del proceso de transformar la actual cultura de control en una cultura de cumplimiento, tanto en los ciudadanos como en los actores de comercio exterior.

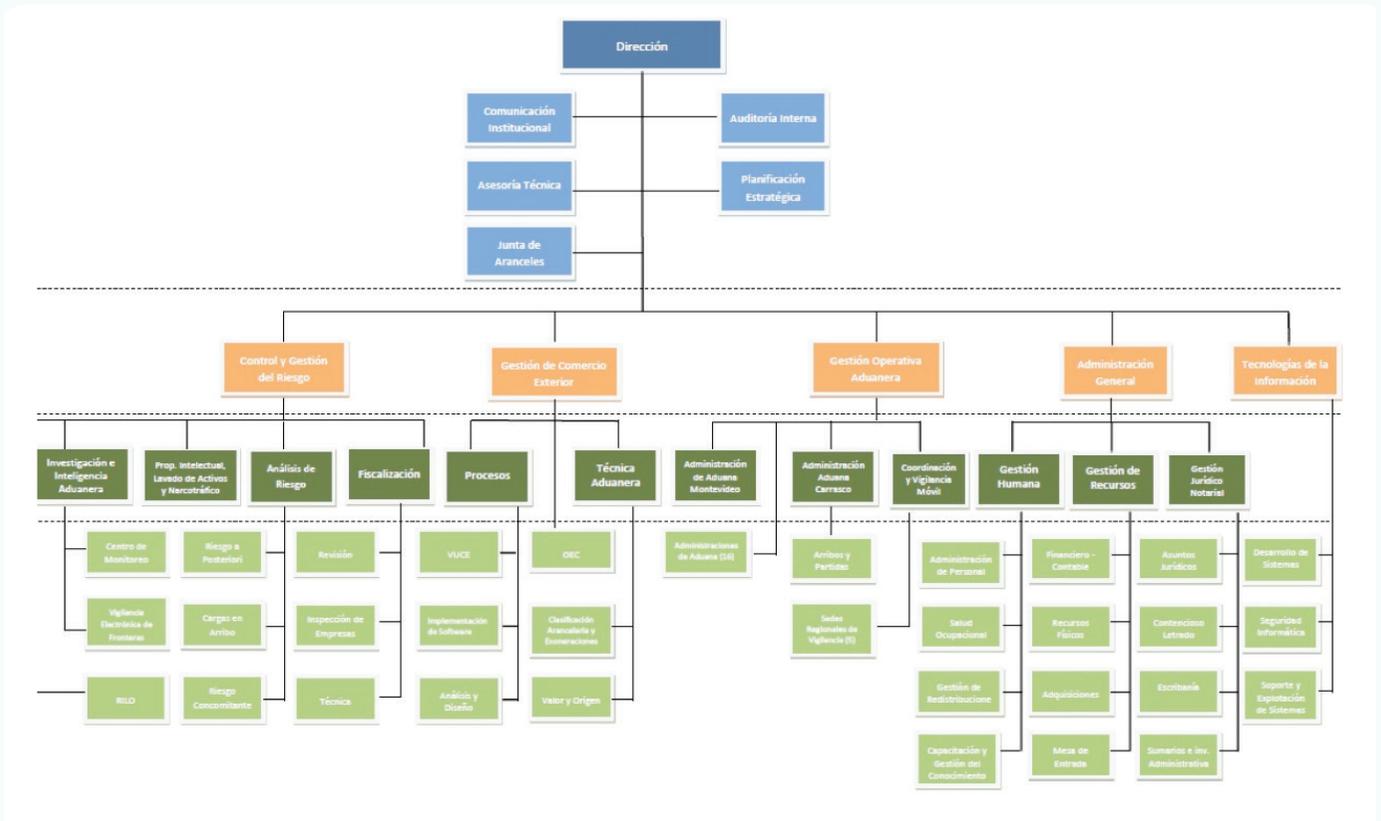
Estaremos tan activamente conectados con todos los miembros de la comunidad de comercio exterior mundial como sea tecnológicamente posible. Nuestros procesos serán tan virtuales y tan simplificados como los de la mejor Aduana del mundo. O aún más.

Por todo, ello seremos reconocidos internacionalmente como una aduana modelo y abierta al mundo. Crearemos valor a través de la innovación sistemática en prácticas aduaneras y en herramientas de gestión y brindaremos asistencia técnica en forma permanente.

En suma, diremos con orgullo que somos Aduaneros. Servidores públicos profesionales y efectivos. Íntegros e intransigentes con la corrupción. Comprometidos, con la razón y el corazón, en el cumplimiento de nuestra Misión.

La estructura orgánica de la Dirección Nacional de Aduanas necesaria para llevar a cabo los cometidos es la siguiente:

*Para las respuestas Enrique Canon ha contado con la ayuda de sus principales colaboradores.



El papel que juega un organismo de contralor como la DNA ha variado sensiblemente en las últimas décadas. ¿Cuál considera que debe ser el rol de la DNA considerando las características del comercio del siglo XXI?

En el 2006 el Consejo de Ministros aprobó un documento titulado “Programa de Modernización de la Aduana Uruguaya” de cuyo texto extraigo la respuesta a su pregunta:

“En el marco de un Uruguay Productivo – como principal objetivo hacia el cual avanza el Gobierno- uno de sus aspectos esenciales es la Transformación del Estado y de cada una de sus áreas de acción, con el fin no solo de mejorar la administración y la gestión pública, sino también para que las instituciones que conforman el Estado sean más eficientes y útiles para lo que de ellas esperan y requieren los particulares.

De estas transformaciones del Estado una de las más importantes es la modernización de la Aduana del Uruguay, por su directa relación con el comercio exterior del país y la necesidad de que nuestra producción acceda de manera eficiente y competitiva a los nuevos mercados.

La idea de una nueva Aduana es que ella no solo tenga y perfeccione su rol tradicional como ente recaudador y fiscalizador de intereses supra económicos como son los de seguridad y los fito-zoo-sanitarios,

sino que también asuma y desempeñe un muy importante respaldo tanto a quienes ya están en el comercio internacional, como a quienes el Gobierno sabe que poseen las condiciones de capacidad y calidad para incorporarse a éste. Para ello deberá facilitar sus acciones y operaciones reduciendo los costos de las transacciones, manteniendo e incrementando las seguridades jurídicas y ofreciendo servicios de información que permitan planificar nuevos campos de negocios que lleven la producción del Uruguay cada vez más lejos.

La visión de esta nueva Aduana, afín y utilitaria a intereses públicos y privados, es perfectamente realizable por la vía de reformar y actualizar los actuales procedimientos, haciéndolos más dinámicos y transparentes, repotenciando los recursos humanos por la vía de la capacitación y de la especialización, incrementando su valor e importancia en áreas particularmente relevantes, como las de tecnologías de la información, análisis de riesgos e auditoría. Se deberán utilizar herramientas informáticas para un más ágil desarrollo de todas las operaciones y, también con tecnología de avanzada, perfeccionar los aspectos de control – inteligentes y certeros -, que son inherentes a la Aduana y que permitan que la facilitación guarde equilibrio con la fiscalización en el marco de un comercio exterior ágil y seguro.

Será necesario dotar a la actual institucionalidad aduanera de una organización acorde a los nuevos requerimientos y en la que sus funciones puedan cumplirse con el adecuado grado de autonomía que su naturaleza de servicio especializado requiera y que le permita



actuar pronta y eficazmente en resguardo de los intereses públicos, recaudatorios o de otra índole, respondiendo con la debida celeridad en la prevención y sanción de las conductas ilícitas o irregulares.”

A diferencia de otros países en Uruguay la DNA y la DGI no están integrados en un mismo Organismo, ¿Considera que sería conveniente que fuera así?

Efectivamente varios países iberoamericanos cuentan con un sistema integrado, como consecuencia de un movimiento que se dio en la década de los 90 que promovía la integración de Aduanas con Tributos Internos. Generalmente se trataba de Administraciones autónomas en materia de recursos.

Analizando la evolución de algunos de estos países que decidieron la integración, como son Brasil, Argentina o España, con los que, por razones de trabajo, estamos en contacto permanente, se pudo percibir que, luego de varios años de implementación, no han logrado una integración “real” de los procesos, atento a que los mismos se siguen dando en forma separada en los hechos. Y en otros casos, se ha dado que una de las administraciones absorbió a la otra.

Algunas de las razones de las dificultades en la integración de los procesos operativos entre estas dos administraciones, son las siguientes:

- La normativa aduanera y la de tributos internos es diferente, sobre todo atento a que normas aduaneras se basan en su mayoría en normativa internacional. Asimismo ambas son muy vastas y necesitan una especialización específica de los funcionarios.
- Las administraciones de aduanas, deben controlar otras áreas más allá de las tributarias, como ser seguridad, sanidad, etc.
- Ambas administraciones intervienen en etapas diferentes del proceso comercial.
- Los riesgos son diferentes, lo que implica análisis de riesgos específicos.
- Sin embargo, sí es beneficioso compartir algunas áreas y el intercambio de información.

A estos efectos, actualmente la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) comparte con la Dirección General Impositiva (DGI), por ejemplo:

- El mismo registro de contribuyente (RUT).
- El acceso a los sistemas informáticos de ambas administraciones.
- Cobro simultaneo de todos los tributos, tanto aduaneros como internos, relacionados con la importación por sistema bancario.



- Intercambio de información de incumplimiento a efectos de re-orientar los sistemas de riesgos de ambas administraciones (en proceso).
- Auditorías tributarias conjuntas en forma esporádica.

Durante su gestión se ha desarrollado y llevado adelante una reestructura muy relevante dentro la Organización. ¿Cuáles son los aspectos que considera relevante mencionar?

La principal función del diseño organizacional es sentar las bases para implementar la estrategia de cualquier organización. En la DNA la reformulación de la estructura buscó justamente eso, tomando en cuenta el plan estratégico, las expectativas de los principales grupos de interés, los lineamientos de Gobierno y la realidad vigente y futura del comercio exterior.

Como principales aportes y logros de la nueva estructura organizacional, podemos afirmar que prioriza la especialización de las funciones aduaneras y recompone la pirámide salarial y la carrera funcional. A pesar de esos beneficios, la estructura tiene en su filosofía una premisa fundamental que quiebra paradigmas: la gestión por resultados y la cultura de evaluación.

La propia estructura contempla la figura de los acuerdos de gestión, un instrumento que permite realizar evaluaciones de cumplimiento a quienes ocupan funciones en los mandos altos y medios de la organización. La medición incluye la evaluación individual del Director Na-

cional, el cumplimiento de sus planes de actividad y los porcentajes de cumplimiento del Cuadro de Mando Integral de la DNA y del Área. Se trata de instrumentos que paulatinamente se están internalizando en el diario vivir de los funcionarios, lo que se traducirá en la obtención de los comportamientos deseados, enfocándolos hacia una cultura de gestión por resultados, alineados al plan estratégico.

Esto, a todas luces, denota un fuerte vínculo entre el diseño organizacional y la implementación de estrategias.

Como todo cambio siempre se genera resistencia al mismo, en ese sentido, recientemente a instancias del gremio de la DNA, un Tribunal de Justicia tuvo un fallo negativo respecto a la reforma. Mientras que por otro lado desde los agentes económicos privados directamente vinculados a la DNA ha existido una defensa y apoyo a dicha reforma. ¿Qué reflexiones le merece al respecto?

La respuesta debe referir a 3 actores diferentes.

- Los funcionarios: El cambio de la DNA es necesario pues el comercio internacional cambia constantemente. La DNA no tuvo en décadas cambios significativos para alinearse con esas tendencias. La mayoría de los funcionarios presentan, pues, resistencias razonables frente a las incertidumbres que todo cambio plantea. Sin embargo, van paulatinamente perdiendo dicha postura, al ver que la Modernización no sólo no les perjudica, sino que les beneficia. Diferente es la resistencia a ultranza de una minoría cuyo objetivo es retrotraer a la Aduana a un pasado ya superado.



- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA): supremo órgano jurisdiccional administrativo que debe entender en relación a la legalidad de un acto. El TCA objetó en su sentencia que la Reestructura de la DNA no respetaba la carrera funcional y el derecho al ascenso. Esta observación está contemplada en el nuevo Decreto 256/016 firmado el 15/8/2016 y nos encontramos ahora elaborando un sistema de concursos para asignar las funciones de dirección.
- Los agentes económicos: han apoyado la Modernización de la DNA pues una Aduana eficiente contempla sus requerimientos que no son distintos a los de trabajadores y empresarios del Uruguay, en tanto un comercio ágil disminuye costos tanto para el consumidor nacional (en el caso de las importaciones) como para el trabajo uruguayo (en el caso de las exportaciones).

¿Qué utilización hace o tiene planificado realizar la DNA de las posibilidades que brindan las tecnologías de información (TIC) para el logro de sus objetivos?

El proyecto de modernización ha promovido el uso intensivo de las TIC, en las dimensiones del capítulo 7 “Aplicación de la tecnología de la información” del Convenio de Kioto Revisado OMA, la principal recomendación aduanera de la OMA. En línea con los objetivos esta-

blecidos se aplicaron para mejorar la gestión de la presentación de declaraciones aduaneras y documentación de apoyo (proyecto DUA Digital), análisis de riesgos para orientar controles selectivos (modelo econométrico para control de despacho de importaciones), apoyo para el control de operaciones aduaneras (precinto electrónico para control de integridad y seguimiento satelital de tránsitos), cooperación con el comercio (ventanilla única de comercio exterior) y la planificación estratégica (cuadro de mando integral).

Estos proyectos han contribuido sustancialmente para preservar certidumbre y predictibilidad de la cadena logística, mejorando la eficacia de controles sin interrumpir innecesariamente los flujos de carga, aportando seguridad y minimizando las pérdidas de recaudación. Además aportan diferencias importantes relativas a la transparencia, aplicación uniforme de la normativa, las estadísticas de comercio exterior, la mejora continua y la toma de decisiones.

El siglo XXI se ha caracterizado antes que nada por el cambio, en especial el avance de las TIC, y el desarrollo de bloques de integración comercial entre otros aspectos. ¿Qué desafíos plantea y cómo se piensa abordarlos por la DNA?

La Aduana ha debido enfrentar nuevos desafíos impuestos por la globalización de la economía, los procesos de integración regional y el dinamismo del comercio internacional. Se ha impuesto un nuevo rol

como facilitador del comercio exterior, garantizando la equidad de condiciones de competitividad para todos los operadores económicos, sin descuidar su cometido fundamental de control de las operaciones de comercio, a los que se suma hoy la participación en el control de la seguridad de la cadena logística internacional.

Los grandes avances en las TIC han transformado la forma en que operan las Aduanas. Desde hace varios años, como parte del proceso de modernización, la Dirección Nacional de Aduanas, ha incorporado las tecnologías de la información y la comunicación y ha llevado adelante una serie de iniciativas de gran impacto tendientes a la eliminación del papel en el despacho aduanero (como el proyecto DUA Digital).

Reconociendo la importancia de disponer de información exacta y oportuna sobre las operaciones de comercio la Dirección Nacional de Aduanas, en línea con las recomendaciones internacionales, ha promovido la celebración de Convenios de Cooperación y Asistencia Mutua para la prevención y lucha contra los ilícitos aduaneros, con las Administraciones Aduaneras de otros países, priorizando a los principales socios comerciales del Uruguay. Estos Convenios constituyen el marco legal para el intercambio de información entre las Aduanas, incluyendo el intercambio automatizado.

En el ámbito regional, la Aduana de Uruguay junto con las Aduanas de los demás Estados Partes del MERCOSUR ha implementado el Sistema INDIRA (Sistema de Intercambio de Información de Registros Aduaneros), para el intercambio de información electrónica de las operaciones aduaneras, permitiendo el acceso a datos, previamente acordados de las declaraciones aduaneras de importación y exportación.

El Sistema INDIRA ha sido reconocido por la Organización Mundial de Aduanas, como mejor práctica para el intercambio electrónico de información aduanera.

También con las Aduanas del MERCOSUR se ha implementado el Sistema SINTIA, para el intercambio de información electrónica sobre los tránsitos terrestres a partir de la informatización del manifiesto internacional de carga terrestre, estando prevista su implementación para el tránsito fluvial a través de la Hidrovía.

Otra iniciativa que se está llevando a cabo es la comparación de los datos de la Declaración Aduanera con el Modelo de Datos de la Organización Mundial de Aduanas, que es el conjunto de datos armo-

nizados requeridos para la regulación del tráfico internacional, con el objetivo de analizar la posibilidad de adoptar en el futuro datos estandarizados internacionalmente, teniendo en cuenta un enfoque comprensivo de las regulaciones del comercio internacional y los desarrollos de Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Recientemente varios de los Organismos importantes del gobierno han firmado un convenio para el combate del crimen organizado y el lavado de activos, ¿Qué rol juega la DNA al respecto?

Debido a la dinámica actual en el comercio internacional, la DNA juega un rol fundamental en el control de las operaciones relacionadas con esa temática. En virtud de lo antes mencionado se han desarrollado y puesto en práctica herramientas de control basada en análisis de riesgo para facilitar el comercio exterior, sin afectar los controles cometidos a la Aduana. Con estas herramientas hemos logrado una mejora sustancial en los controles combatiendo de manera eficaz el Crimen Organizado en todas sus formas, aportando instrumentos para la prevención e investigación de Lavados de Activos, trabajando de manera coordinada con las oficinas del Estado especializadas en la materia.

A nivel general, ¿Cuáles entiende que son las principales fortalezas de la Organización y los desafíos futuros más relevantes?

La principal fortaleza de la Organización es su capacidad de adaptación. Si bien los ritmos no siempre son los deseados, la DNA ha logrado pasar de un mero intérprete de las necesidades del comercio exterior, para transformarse en un actor fundamental en el quehacer del comercio exterior. Ello ha sido posible no solo a la incorporación de nuevas metodologías de trabajo, tecnología y al apoyo del Ministerio de Economía y el Poder Ejecutivo, sino a la cohesión y compromiso de sus funcionarios.

Los principales desafíos están directamente vinculados a las capacidades y habilidades de los funcionarios de la organización. En ese sentido se busca mantener la infraestructura instalada (equipamiento, metodologías, tecnología), generar una cultura de innovación que no solo genere rápidas respuestas a los requerimientos del comercio, sino que seamos capaces de impulsar más cambios.

Debemos transformarnos en una organización digital, que se gestione por procesos, más eficiente, en un ciclo constante de mejora. En definitiva, dejar plasmado en nuestro ADN el ser impulsores del desarrollo económico del país y de la Región, anclando todos los conceptos antes mencionados en la cultura organizacional.

Al otro lado del Atlántico

Encuentro de Tecnología del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)



Juan F. Redondo Sánchez,

Inspector de Hacienda del Estado. Jefe de la Misión Española ante el CIAT (Ciudad de Panamá, Panamá)

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias -CIAT- decidió, con el apoyo de los países miembros, organizar un Encuentro de Tecnología similar a las ferias que anualmente organiza la Federation of Tax Administrator -FTA que agrupa a las administraciones tributarias de los Estados de la Unión Americana- en las que las empresas privadas del sector de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) presentan sus productos y servicios.

En las administraciones tributarias de América Latina y del Caribe coexisten varios modelos. En algunos casos existen fuertes departamentos o áreas de tecnología. En otros -por decisión propia

o gubernamental- contratan con empresas privadas este tipo de servicios y productos. Finalmente, hay administraciones con muy pocos medios y con personal escaso que no pueden crear ni mantener áreas de informática que puedan acometer algo más que una función de usuario.

Esta situación conformó un entorno muy favorable a la organización de este Encuentro de Tecnología que tuvo lugar el pasado mes de octubre complementando así las tradicionales Asamblea General o Conferencias Técnicas del CIAT en las que cada año se intercambian experiencias y mejores prácticas en materias relevantes de la Administración tributaria y de gobernanza fiscal.

Como expuso el Director de Tecnología del CIAT, Raúl Zambrano, el carácter exponencial de los avances de las TIC en términos de poder de cómputo, de capacidad de almacenamiento, de conectividad, de tamaño y de reducción de costes implican grandes oportunidades en las Administraciones Tributarias para la mejora del procesamiento de transacciones, en la transformación de las oficinas, en nuevos servicios a través de Internet y, sobre todo, en materia de aplicaciones (con características como movilidad, ubicuidad, interoperabilidad) que nos permiten pensar e imaginar en nuevos productos y servicios cada vez más eficientes.

Además, fenómenos como el Internet de las cosas, el valor de los datos, el blockchain, las impresoras 3D, los nuevos modelos de negocio en el comercio de bienes y servicios, los avances en inteligencia artificial, etc... obligan a la búsqueda continua de nuevas formas de tributación y de modelos de control y cumplimiento voluntario que sean capaces de afrontar estos fenómenos que se desenvuelven a una velocidad vertiginosa.

En el Encuentro de Tecnología las empresas no se limitaron a presentar sus productos sino que reflexionaron en voz alta sobre las oportunidades que ofrecen las TIC para las administraciones tributarias lanzándose al aire ideas como la necesaria capacidad de innovación, flexibilidad y adaptabilidad como elementos clave para el futuro, o la búsqueda permanente de soluciones integradas y de interés común para la Administración y los contribuyentes concebidas y diseñadas pensando en el largo plazo de manera que no se implanten aplicaciones o servicios que queden obsoletos en el momento de establecerlos.

Se habló también de la creación de equipos que gestionen las tendencias y patrones que pueden impactar en la actividad de las administraciones tributarias, de la reflexión y actuación permanente sobre las necesidades del capital humano incidiendo en la provisión de nuevas habilidades -reforzando la formación -y de la necesaria apuesta por la inversión planificada y programada en el análisis y tratamiento de datos.

Junto con estas intervenciones resultaron particularmente interesantes en este Encuentro las aportaciones de dos países latinos.

Es el caso del Servicio de Administración Tributaria de México que, en colaboración con Microsoft, ha aprovechado la elasticidad de servicios de cómputo en la "nube" para realizar tareas como: emitir facturas electrónicas, atender en forma directa a todos los contribuyentes que requieran consultar, cancelar o descargar facturas electrónicas emitidas por ellos mismos o a su nombre desde el portal, o proveer de servicios de recepción a más de 85 proveedores autorizados (PAC's).

Esta apuesta por los servicios en la nube ha permitido al SAT, por ejemplo, procesar diariamente hasta 34 millones de facturas electrónicas.

Por su parte, el ENCAT -Encuentro Nacional de Administradores Tributarios de Brasil- expuso algunas de las soluciones de facturación que se han implantado en ese país y que han sido muy exitosas.

Las soluciones en materia de Notas electrónicas al detal (NFe) -que reemplazan a los comprobantes generados por impresoras fiscales - permiten al consumidor verificar la validez del documento emitido y comprobar el origen de la compra, reduce el uso de papel y simplifica las obligaciones de los contribuyentes. La información tributaria está disponible en tiempo real en la Nube. Las Notas Fiscales electrónicas brindan además la posibilidad de ventas a través de plataformas móviles haciendo que el uso de las impresoras fiscales quede obsoleto. El modelo operacional consiste en que la compañía trasmite la NFe firmada digitalmente de la Autoridad Tributaria, el consumidor recibe un código QR y puede verificar la autenticidad y la Administración tributaria dispone de información en tiempo real de la transacción realizada.

Para dar una idea de la magnitud y la importancia de los proyectos de facturación electrónica en América Latina pensemos que durante 2015 se emitieron en Brasil 3.500 millones de facturas electrónicas,

“En diferentes partes del mundo y por diferentes actores, se están buscando soluciones normativas y tecnológicas a problemas complejos muy similares, soluciones que merece la pena compartir y dar a conocer para incentivar y fortalecer aún más la capacidad de innovación que debe caracterizar a las Administraciones tributarias”.

en Argentina 1.022 millones, en Chile –que fue la Administración pionera- 367 millones y en Ecuador 1.279 millones de facturas. En México, de acuerdo con el modelo antes comentado, en 2015 se han emitido 5.782 millones de facturas electrónicas y en Uruguay 363 millones.

En el Encuentro se presentó también la solución de Brasil en materia de identificación, rastreo y autenticación de bienes que circulan a través de ese país de dimensiones continentales, sujetos al peculiar y complejísimo sistema de imposición indirecta brasileño.

administraciones tributarias, sean de la entidad pública SERPRO que provee de soluciones y servicios de TIC a la Receita Federal o de las unidades tecnológicas de alguna de las entidades de la Federación.

¿Cuáles son las lecciones aprendidas de este Encuentro? En primer lugar, la enorme pujanza que los servicios electrónicos en la Administración tributaria en América Latina favorecidos por la existencia de una población muy joven que ha nacido con un smartphone –de mejor o peor calidad- bajo el brazo.



A través de identificadores electrónicos de vehículos, de sellos electrónicos de carga, del identificador electrónico de embalajes o del identificador electrónico de productos y de la integración de los documentos fiscales electrónicos (manifiesto de carga, guía de transporte y facturas), es posible mejorar el control tributario, reducir costes y optimizar los procesos de fabricación y logística reduciendo la burocracia. La integración de esta "nube fiscal" es muy favorable también para las empresas, no solo por la reducción de tiempos -ya de por sí significativa-, sino por la capacidad de integrar y controlar sus procesos internos en aspectos tan diversos como la gestión de inventarios o la relación con empresas de servicios de transporte.

A diferencia del caso mexicano, en Brasil estas soluciones tecnológicas se crean e implementan con los medios propios de las

En segundo lugar que, en diferentes partes del mundo y por diferentes actores, se están buscando soluciones normativas y tecnológicas a problemas complejos muy similares, soluciones que merece la pena compartir y dar a conocer precisamente para incentivar y fortalecer aún más la capacidad de innovación que debe caracterizar a las Administraciones tributarias que deben afrontar los retos que la evolución de las TIC plantea.

Y, finalmente que, al otro lado del Atlántico, si bien persisten grandes problemas demográficos, sociales y económicos para la reducción de la pobreza o para la mejora de las condiciones de vida y salud de sus ciudadanos, la generalización y abaratamiento de los productos y servicios derivados de las TIC está provocando grandes cambios y transformaciones de los que todos podemos aprender.

LAS ADMINISTRACIONES DE LA AEAT



José J. Muñoz de Mier

Jefe Adjunto de la Dependencia Regional de Gestión Tributaria de Andalucía.

RESUMEN

Las administraciones de Hacienda (anteriores a la creación de la AEAT) se ocupan de las relaciones con los contribuyentes. Nacen durante la transición española de la dictadura a la democracia, fruto de un impulso para la modernización de la Administración Pública y un intento de acercar la atención al ciudadano.

Los hitos más importantes respecto de la gestión de las declaraciones tributarias y las relaciones con los contribuyentes fue la emisión masiva del número de identificación fiscal, la campaña de renta (asistencia masiva para la declaración voluntaria de los ingresos fiscales personales), la creación del lema "hacienda somos todos" y la creación posterior de la Agencia Tributaria como ente autónomo para la gestión de los tributos.

En el momento actual, por la irrupción de las TIC, las administraciones están en fase de reorganización y concentración geográfica.

Se apuesta por la Administración telemática y por una simplificación del sistema tributario y los procedimientos para hacerlos más comprensibles a los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Atención al ciudadano, Uso de TIC, Simplificación de procedimientos.



A MODO DE PRÓLOGO

Brevemente, para no empezar con mal pie ya que probablemente esta explicación sea ociosa, podemos definir las Administraciones de Hacienda, como las oficinas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (a su vez, integrada en el Ministerio de Hacienda de España) que se ocupan de la relación con los contribuyentes, o, mejor dicho, de determinados tipos de relación.

Hay que empezar reconociendo que esto de la relación tributaria del Estado con sus ciudadanos no es asunto sencillo y que no solemos estar en los puestos altos del ranking de “oficinas favoritas de la ciudadanía”. El que posiblemente es el grupo musical más conocido de todos los tiempos, The Beatles, compuso “The taxman”¹ seguramente tras una visita de nuestros colegas británicos, y es muy probable que lo mismo le pasase a Boris Vian con los franceses: de ahí su menos conocida pero más profunda “Con-plaintes des contribuables”².

Sirva esto para señalar que la desconfianza meridional hacia el Fisco será real, pero en ningún modo exclusiva, y que debemos ser conscientes de ese hándicap al pensar cómo relacionarnos.

Es decir, a pesar de los pesares hay que intentar no sólo mantener esa relación, sino mejorarla, hacerla, si no amigable, al menos más fácil para el contribuyente, fluida, fiable.

Para esto se crearon y en esto se empeñan las Administraciones de Hacienda.

LUCES Y SOMBRAS DE LA TRANSICIÓN

Hay una escena de “Annie Hall” en la que Woody Allen coloca unos planos secuenciales en los que el inevitable psiquiatra le pregunta a él si hacen el amor y responde que “casi nunca, dos o tres veces por semana”. A continuación aparece Diane Keaton con su psiquiatra y la misma pregunta, pero ella responde: “Continuamente, dos o tres veces por semana”.

Para los españoles o residentes que la vivimos, la llamada Transición fue algo así, y aún hoy produce reacciones variadas, desde el amor más apasionado hasta la aversión más visceral. Pero para muchos incluye sentimientos encontrados, con sus cosas buenas y otras no tan buenas, entre lo que salió bien y lo que pudo haberse hecho mejor. Juzgar a toro pasado es fácil y podemos decir cualquier cosa: es lógico no sentirse indiferente ante el hecho determinante de que hoy estemos aquí y así. O sea, si opinamos, es casi seguro que nos equivoquemos, a lo mejor porque, como en Annie Hall, hablamos de lo mismo pero con distintos puntos de vista.

Desde el punto de vista de la Hacienda Pública, la Transición fue un momento de intenso cambio, en el plano normativo se inició una reforma integral de las figuras impositivas, que se extendió a lo largo de bastantes años (de un modo general: 1977 Renta – 1989 Sucesiones) Y en la estructura territorial, junto a las tradicionales Delegaciones de Hacienda³, surgieron las Delegaciones Especiales (regionales) y las Administraciones de Hacienda, para distinguirlas de las Administraciones de Aduanas, que ya existían en el ámbito concreto de la tributación exterior y los impuestos especiales (antes “alcoholes”).

Así pues, las Administraciones de Hacienda nacieron en aquel impulso de modernización de todo un país, de su Administración Pública en general y, concretamente, la de Hacienda, que unos años después produciría la creación de la actual Agencia Tributaria, como gestora de los tributos encomendados al Ministerio de Hacienda. Es decir, las Administraciones de Hacienda son anteriores a la AEAT, empezaron su andadura en el seno del Ministerio.

Tiempos casi heroicos, las primeras se abrieron prácticamente sin dotación, casi sin medios, rapiñando mobiliario de aquí y de allá, convenciendo a tal o cual funcionario de que había posibilidades de promoción (más bien ilusorias) o de que, en todo caso, estaría más cerca de su casa. Esto sí fue cierto, y constituyó, además, la base de su creación, promoción y éxito: acercar la atención al ciudadano.

1. *There's one for you, nineteen for me, cos I'm the taxman*: Como ven, el arranque no tiene desperdicio. 2. En la que hace el juego de palabras separando con un guión la partícula “con”, en francés equivalente a bobo, lelo, boludo, huevón, gili..... En la que hace el juego de palabras separando con un guión la partícula “con”, en francés equivalente a bobo, lelo, boludo, huevón, gili..... 3. La estructura de la AT en España se compone de Servicios Centrales (los Departamentos) y Periféricos que constituyen su red territorial, y ésta, a su vez, fundamentalmente de las Delegaciones Especiales, de ámbito Regional, las Delegaciones Provinciales, integradas en las anteriores, las Administraciones de Hacienda, de ámbito inferior al provincial, y las Administraciones de Aduanas con su competencia específica. Las áreas competenciales son reflejo de los Departamentos Centrales de la A.T.: la Gestión Tributaria, que engloba todo tipo de relación con el contribuyente no específicamente atribuía a otro departamento y, especialmente, la tramitación masiva de las principales figuras tributarias (Renta, IVA, Sociedades), la Recaudación, cuyo objeto es el cobro de las deudas tributarias, la Inspección, que se ocupa de actuaciones singulares o específicas en materia de persecución del fraude, y Aduanas e Impuestos Especiales cuyas competencias se centran en los tributos de comercio exterior y los hidrocarburos y alcoholes. Además hay dos áreas Instrumentales: Informática y Recursos Humanos.

Hay que tener en cuenta que en los últimos años setenta y primeros ochenta del siglo pasado, las carreteras en España eran bastante mejorables, casi no había autopistas, la comunicación telefónica era francamente mala y siempre a través del inevitable monopolio de la compañía estatal, y en cuanto a informática, lo más avanzado que había eran algunos procesadores de datos, máquinas de fichas perforadas, y lectores de microfichas, los llamados “cabezones”⁴.

Sea como fuere, en esta situación, ponerle a un paisano una oficina de hacienda en su barrio, en su pueblo, o en el pueblo de al lado, de momento le evitaba un penoso desplazamiento al centro o a la capital y, además, le aseguraba una atención más inmediata, porque fue necesario proceder a una incorporación masiva de personal para poder asumir las tareas encomendadas.

En pocos años las Administraciones se convirtieron en parte activa de la vida ciudadana, en paisaje vivo en nuestra geografía, al menos en la geografía administrativa. No es poco.

CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN

A esta primera fase homérica de puesta en marcha, siguió un periodo de expansión, en el que se abrieron, o ampliaron oficinas y se consolidó la estructura territorial en todas las Delegaciones Especiales y Provinciales. Se las dotó de medios -a veces insuficientes, según protestábamos los administradores de la época- y se inició una evolución en los sistemas informáticos que, en una ojeada parcial o superficial, puede parecer limitada, pero que vista en su conjunto resulta espectacular, desde aquellas pantallas negras con programas muy concretos, aunque buenos (tanto que algunos de ellos aún hoy funcionan) hasta los equipos que tenemos actualmente y su enorme capacidad de conexión, intercomunicación y resolución....

En esta fase, los operativos de ayuda al ciudadano para la declaración del impuesto sobre la renta se desarrollaron exponencialmente, de manera que la “campana de Renta” comenzó a parecerse a lo que es hoy, si bien los medios y programas de ayuda eran muy otros y se suplían carencias a base de aperturas en sábado, o el último día hasta las doce de la noche.... normalmente la cita se pedía en

la propia oficina y el llamado se hacía al estilo pregonero: ¡Antonio Rodríguez!, ¡María Garcíaíííííí!, vayan pasando.

También sufrieron en esta época la primera prueba de fuego con la encomienda de una tarea sólo tangencialmente propia. Cuando se decidió dotar al Documento Nacional de Identidad de una letra final de control, el NIF⁵, dicho en corto: el ministerio competente se declaró incompetente, si me permiten el pseudo oxímoron, y se encargó a las Administraciones de Hacienda que asumiesen la tarea de entregar a cada ciudadano (y a cada ciudadana) su nuevo número de identidad con la flamante letra, en unas bonitas tarjetas azules. Dado que los afectados eran los mayores de edad más quienes hubiesen obtenido el documento anticipadamente, el número fue de más de veinte millones, cada Administración con los suyos. Por más que se establecieron turnos por letras y días, las colas salían por las puertas de las oficinas. Hasta los indigentes que pernoctaban en los soportales se sacaron su tarjetita azul. Lo que no es de extrañar, ya que a veces vemos necrológicas en las que resultó que tal mendigo, que recogía cartones o rebuscaba por los contenedores de basura, tenía propiedades inmobiliarias o una cuenta corriente con muchos ceros. La vida es así⁶.

Esta prueba sirvió para que en el futuro, como veremos, se le encomendasen otras tareas que poco o nada tienen que ver con la gestión de los impuestos y que distorsionan y lastran la actividad y resultados de las Administraciones.

Fue probablemente la época de mayor sintonía con la ciudadanía, a lo que contribuyó el mejor lema que hemos tenido nunca: “Hacienda somos todos”, que caló en casi todos los niveles de la población. Lástima que los medios de entonces fuesen limitados.

Poco después empezaron a conocerse los devaneos político-fiscales de los hermanos de tal político, y luego siguieron los amiguetes de aquel otro, o los hijitos de un tercero y, poco a poco, se empezó a pensar en que tal vez no fuésemos todos.

En esta época se creó la AEAT y las Administraciones de Hacienda se integraron en ella.

4. Justo en esos años se iniciaba al otro lado del Atlántico el despegue de los dos Midas de la Informática, Jobs y Gates, de modo que imaginen Uds. lo que había aquí para la época.
5. Número de Identificación Fiscal 6. Véase (óigase) la historia del Tata Rosendo, de D. José Larralde.



CONCENTRACIÓN

En las aventuras de Astérix, cuando los romanos, tras recibir una abundante ración de bofetadas, salen que se las pelan, suelen decir que inician un movimiento táctico hacia posiciones previamente fijadas en retaguardia, pero yo creo que la situación actual de repliegue de las Administraciones obedece a otros motivos.

Ya en el momento de expansión, se vio que para afrontar determinadas tareas era preferible concentrar los medios, de modo que a una mayor especificidad o dificultad, pudiesen aplicarse mayores esfuerzos.

También comenzó a haber problemas de dotación en determinados lugares, hasta tal punto que había oficinas con mucho menos de diez personas, planteando situaciones imposibles en casos de enfermedad, concursos, o simplemente, las vacaciones.

Finalmente, la mejora de las comunicaciones de todo tipo y, especialmente, la irrupción de internet y la administración telemática o electrónica, han hecho necesario replantear el esquema funcional y la distribución territorial de las Administraciones para poder seguir prestando no sólo los mismos servicios, sino mejores, y produciendo crecientes resultados para la Hacienda Pública.

Estos factores y otros como el exceso de oficinas urbanas en algunas capitales se aliaron para generar un proceso de reorganización de Administraciones, proceso que se ha concretado en la fusión de algunas oficinas en las capitales, la absorción de oficinas pequeñas por otras mayores, la conversión de algunas Administraciones en Puntos de Información y Asistencia y, en último extremo, la desaparición de alguna, muy pocas, porque parecen existir fuerzas vivas que se desatan cuando se menciona la posibilidad de cerrar una oficina.

Así pues, el mapa de las Administraciones ha quedado profundamente transformado, pero hay más: no se trata sólo de una concentración geográfica, también se ha operado un importante cambio funcional.

Si nos hubiesen preguntado qué era, en pocas palabras, una Administración de Hacienda, en los dos primeros periodos hubiésemos podido responder que era más o menos una Delegación reducida. Reducida, sobre todo porque no tenía competencias inspectoras ni aduaneras, pero el público que acude a nuestras oficinas, sean Delegaciones o Administraciones, lo hace mayoritariamente por un motivo de recaudación (un aplazamiento, una carta de pago...) o por un asunto de gestión de algún impuesto (una devolución, un recurso...) Las funciones eran menos, pero el tamaño podía ser mayor,

y, de hecho, lo es: las grandes Administraciones urbanas de Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla, son mayores que muchas Delegaciones. Ahora no es posible hacer esa comparación genérica: la mayoría de las Administraciones también han perdido, o reducido al mínimo, sus competencias en materia de recaudación, por lo que ahora son solamente centros de asistencia y gestión tributaria.

Hay otra transformación funcional que se está operando por el empuje de las nuevas tecnologías, con modernas y más potentes herramientas informáticas, pero que en el fondo no es otra cosa que el viejo principio de aprovechar las sinergias producidas por la concentración: algunas personas, muy especializadas y con el auxilio puntual de la Dependencia de Informática elaboran productos basados en cruces de información y estos productos se tratan, en parte, directamente desde las Dependencias Regionales y en parte se envían a las Dependencias Provinciales y de ahí a las Administraciones para el desarrollo más en detalle.

Igualmente, se concentra en una sola Administración de la provincia, o incluso de la Regional, una determinada tarea, más especializada, o minoritaria, de modo que suponga un esfuerzo moderado a un solo centro y no pequeños esfuerzos para cincuenta oficinas.

También ha sido necesario desarrollar herramientas informáticas internas para que todo este flujo de tareas y expedientes de un sitio para otro se pueda llevar a cabo sin menoscabo de la eficacia y, desde luego, sin que se pierdan los expedientes ni aparezcan agujeros negros que se los traguen. Estas herramientas permiten que los expedientes que cumplen determinadas condiciones (ya sean todos, unos pocos seleccionados o uno solo) pasen a determinada Administración, incluso a determinado funcionario, para ser tramitados.

De este modo, desde los centros directivos se puede controlar no solo la corrección del flujo de expedientes que se mueven de un sitio para otro, sino también la información de retorno, es decir, el resultado que esos expedientes producen y comparar lo que se produce aquí o allá, y hasta lo que produce un servicio o un funcionario concretos.

Por supuesto, es mucho más fácil que antes determinar qué tareas dan mayor rendimiento que otras, en cuáles hay que concentrar más esfuerzos, o comparar lo que “ha funcionado” bien en una Administración y no tan bien en otra, determinar si hay fallos en la ejecución de las tareas o si, por el contrario, hay condicionantes socio-económicos que determinan que en unas circunscripciones los resultados sean de una forma concreta y no de otra.

A partir de este punto, aunque desde las Administraciones demos una opinión “a pie de tajo”, ya entramos en territorio de estudios económicos especializados que no nos competen ni estamos en condiciones de tiempo y medios para desarrollar en este tipo de oficinas.

PERSPECTIVAS ACTUALES.

Así y todo, este proceso está desarrollándose de forma apacible, sin demasiados contratiempos ni retrasos, el volumen de papel en las Administraciones se está reduciendo de forma muy notable y la incorporación de la cita previa, solicitada a través de internet o telefónicamente (ya no desde las propias Administraciones, salvo casos excepcionales) están logrando que la atención al público se ofrezca de modo más ordenado y también que el ciudadano pueda elegir la hora o el día que mejor le cuadren de entre los ofertados, en lugar de tener que aguardar largas colas o esperas.

Pese a la concentración de tareas en determinados puntos, la aparición del expediente electrónico ha permitido que el contacto, más o menos cercano, entre el ciudadano y el Estado, a través de las Administraciones, no se pierda. Aunque un expediente se esté tramitando en una oficina especializada, el funcionario tiene acceso inmediato al mismo, mediante el expediente electrónico y puede dar explicaciones al interesado en la Administración que a éste le resulte más cercana, sea o no el lugar donde se tramita, y pueden interactuar el ciudadano, el funcionario que le atiende y el que resuelve, incorporando nuevos elementos al expediente o aclarando puntos oscuros.

En muchos casos esta misma operación puede hacerla el interesado cómodamente desde su casa, sin desplazarse a ninguna oficina, cosa que en un futuro puede determinar un mayor grado de concentración de las Administraciones y más desapariciones, pero hoy por hoy sigue siendo necesario mantener esta estructura territorial para presentar determinados formularios o documentos no susceptibles de presentación telemática, para tramitar la obtención de certificados digitales o, sobre todo, para obtener información previa y aclaraciones posteriores, dada la enorme complejidad de nuestra normativa tributaria.

De hecho, el mayor componente porcentual de visitantes de las Administraciones lo constituyen los solicitantes de información o de explicaciones por alguna actuación de nuestra parte.

Con los medios actuales y previsibles en un futuro próximo, si bien la eliminación progresiva del papel seguirá un ritmo regular, la reducción del público motivada por la creciente entrada de la Administración electrónica tiene, en cambio, el escollo de la necesidad de simplificación de nuestro sistema impositivo. Dicho de otro modo (y en mi opinión) hemos hecho lo que podíamos hacer para mejorar la relación tributaria del ciudadano con el Estado, para lograr que sea fluida, y lo hemos podido hacer, en buena medida, gracias a las Administraciones de Hacienda, pero para el siguiente paso, será necesario facilitar la imposición en sí, aligerarla de conceptos complicados, de principios difusos, de reglas confusas...

En mi juventud tuve unos profesores de derecho tributario que me enseñaron que las sociedades avanzadas basaban su tributación en la imposición directa, lo que tenía su mérito en una dictadura con tributos basados en la imposición indirecta y en la retención sobre las nóminas (¡Ah! ¿Que hemos vuelto a tributar sobre eso? Vaya por Dios) y, hasta ahora, ninguna teoría me ha hecho cambiar de opinión: el impuesto justo se basa en lo directo y lo sencillo, aquel que conecta la contribución al Estado con la capacidad real del individuo⁷.

Otra cosa será que resulte más fácil imponer sobre el consumo, con el argumento de que quien más consume es porque más tiene; no es mala idea, no, pero yo hablaba de justicia y no de tirarse a lo fácil. Otra opción actual es simular correcciones fiscales para aproximar la tributación justa a la capacidad del contribuyente, pero se corre el riesgo de andarse por las ramas sin que se tenga certeza alguna de que tal aproximación se haya producido.

Dijimos antes que la distribución de las tarjetas con el NIF fue un empeño titánico, que, además, sirvió para comprobar que se podían encomendar todo tipo de asuntos a la gente de Hacienda.

Así, en estos años hemos tenido que proceder en las Administraciones a ordenar y distribuir dinero por las buenas, no como resultado de un procedimiento tributario, y esto en sí no es novedad, en la antigüedad cualquier sujeto con mando en plaza, de imperator a simple caudillo, cada vez que se sentía magnánimo o necesitaba ganarse al pueblo,

ordenaba arrojar sestercios desde su carro, o lo que se estilase en la época. Naturalmente, los sestercios, pesos, doblones, pesetas nunca son de quien reparte, sino de todos. Aquí tuvimos una versión actualizada con el reparto de un número nada desdeñable de euros a tocateja, fuese cual fuese la capacidad contributiva del ciudadano, con tal de que fuese asalariado, y camuflados en la declaración del IRPF (recordemos que una ministra y teórica de vanguardia señaló que el dinero público no era de nadie). Pues bueno, se salió del paso y de los líos que se organizaron a cuenta de "que me den mis euros" como se pudo.

Posteriormente la cosa ha ido discurriendo hacia los caminos de la beneficencia y se han arbitrado (misma raíz que arbitrariedad) ayudas a madres, familias numerosas o discapacitados, beneméritas iniciativas, que socialmente están muy bien y que son encomiables en un país como este, pero que técnicamente están regular y, sobre todo, orgánicamente están fatal: hay otros organismos para ocuparse de las ayudas; las Administraciones de Hacienda se ocupan de los impuestos, su tramitación y exigencia. ¡Ah, sí! Olvidaba un cariñoso saludo para la señora madre del tipo al que se le ocurrió la memez del impuesto negativo (disculpen; he reincidido en el oxímoron)

Ejemplos para hacer ver que no cualquier experimento sirve para acercar la tributación a la capacidad real del contribuyente y llevamos ya muchos años experimentando como para poder haberlo evitado: los egipcios, sabiendo que su economía se basaba en el caudal del Nilo y la riqueza que generaba, inventaron un artilugio llamado "nilómetro" que, instalado en la isla Elefantina, medía el caudal cada año y así el fisco del faraón ajustaba la imposición de ese ejercicio al caudal del río.

Quiero decir que con 5000 años de experiencia el ciudadano tiene derecho a exigirnos algo, tal vez menos original, pero sí más efectivo. Las Administraciones han supuesto un importantísimo hito en la dura tarea de armonizar los intereses de los ciudadanos con los del Estado, la mejora digamos "material" con respecto a la situación previa ha sido impresionante, pero nada es suficiente si el sistema fiscal no es adecuado, igual para todos y comprensible para el ciudadano.

7. Véase "La Giusta Imposta" del prof. Berliri



Medidas Tributarias adoptadas en épocas de crisis

Hacia la reformulación del Sistema Tributario



Javier Bustos Aguilar es Profesor de Tributación Internacional en el Colegio de Jurisprudencia y de Planificación Tributaria y en la Maestría de Empresa en la Universidad de San Francisco (Quito), y Máster en Derecho de los Negocios en la Universidad Francisco de Vitoria. Fue Delegado en la 11ª Reunión Anual de Convenios Tributarios y en el 1º Foro Mundial sobre IVA en la OCDE.

RESUMEN

Las inequidades y desigualdades de la sociedad se mantienen, la brecha entre ricos y pobres es igual o quizás mayor. Quizás ha llegado el momento de repensar el régimen tributario. Vemos con preocupación el uso del régimen tributario y de exenciones tributarias para generar inversión y generar recursos, lo cual hace injusto al sistema tributario en el mediano y largo plazo, asentando la responsabilidad del sostenimiento de las cargas públicas en la clase media y baja inclusive, si consideramos como la inflación como un impuesto oculto; y en consecuencia nada habremos hecho para disminuir la desigualdad económica en la redistribución de la riqueza.

PALABRAS CLAVE

Administración Tributaria, Impuestos, Crisis, Reformas fiscales.



UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DESDE LA CIUDADANÍA

De acuerdo al *Barómetro de Confianza 2016* de Edelman¹ la mitad de la población no confía en el Gobierno, las razones son múltiples y a nadie escapará las complejidades de la gobernanza pública. Bajo un sistema global que en épocas de crisis perjudica a quienes menos tienen, es claro que las personas de los estratos de más bajos recursos pueden ver con claridad la adopción de decisiones que nos les beneficia, y de allí su natural desconfianza en el gobierno.

En parte ello obedece, a que los sistemas tributarios desde sus inicios fueron conceptualizados desde el rey hacia sus súbditos, en una espiral que continúa hasta el día de hoy, fruto de los sucesivos intentos de desplazar la carga tributaria de unos ciudadanos a otros.

Pero no solo el problema es el diseño del régimen tributario desde el poder hacia abajo, a ello coadyuva el propio concepto de los impuestos, como las contraprestaciones obligatorias sin una contraprestación específica, lo cual es mucho y es nada.

La realidad es incontestable los sistemas políticos y económicos nos han llevado a que el 0,7% de la población mundial tenga el 45,2% de la riqueza global, de tal forma que el 1% más rico tiene tanto patrimonio como todo el resto del mundo junto².

Llegados a este punto el régimen tributario y sus administraciones deben dar un giro de 360 grados y construirse. ¿Es ello posible? No digo que sea fácil, pero continuar con el sistema actual es acrecentar la brecha de desigualdad y la percepción de desconfianza en los gobiernos.

Este giro en la política tributaria desde los contribuyentes, ya lo podemos ver en las BEPS³ (Erosión de la base imponible y traslado de beneficios), en la Acción 12, que exige de los contribuyentes la revelación de sus mecanismos de planificación fiscal agresiva. El cuál en su esencia la relación de poder Estado – ciudadano, se sustenta en una relación de transparencia y confianza legítima, el cual trasciende la legalidad per se como principio absoluto; ya que la relación entre las Administraciones Tributarias y sus ciudadanos se basan en la lealtad y la confianza recíproca, por la cual no se debería crear –para ninguna de las partes- confusión sobre sus expectativas en la aplicación del régimen tributario ni en las posibilidades de actuación de los entes tributarios en el ejercicio de su facultad fiscalizadora.

LEYES QUE DETERMINAN EXENCIONES PARA LOS GRANDES CAPITALES

En épocas de crisis, los gobiernos se ven tentados a adoptar políticas de beneficios tributarios para atraer inversión. Ello lo podemos ver en el Ecuador: de un lado acaba de pedir a la Organización de Naciones Unidas (ONU) la “*creación de cuerpo intergubernamental de la ONU para la justicia fiscal con el fin de luchar contra los paraísos fiscales*”⁴.

En línea con lo anterior, la legislación ecuatoriana mantiene medidas drásticas contra los paraísos fiscales (87 jurisdicciones); incorporando además conceptos de jurisdicciones de menor imposición (aquellas cuya tasa efectiva sea inferior a un 60% de la que aplica a la renta de naturaleza idéntica o análoga el Ecuador).

1. 2016 EDELMAN TRUST BAROMETER. <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2016-edelman-trust-barometer/> 2. Distribución de la riqueza mundial, 13 octubre 2015. Diario “El País”. España. http://elpais.com/elpais/2015/10/13/media/1444754300_420807.html 3. «Base Erosion and Profit Shifting» 4. Ecuador pide un cuerpo de la ONU para luchar contra los paraísos fiscales, 23 sept. 2016. Diario “El Comercio” <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-onu-lucha-paraisos-fiscales.html>



En contradicción con ello (competencia tributaria nociva), y para atraer inversión, renunciando a su potestad tributaria sobre contribuyentes de alta capacidad contributiva, crea la *Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas*⁵ en virtud de la cual quienes sean beneficiarios de la ley para la provisión de bienes, obras o servicios, que determine el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público – Privadas, estarán exentos del Impuesto a la Renta, el Impuesto a la Salida de Divisas y de los Tributos al Comercio Exterior.

Lo que en mi criterio, leyes de este tipo acrecentan la brecha de desigualdad entre las rentas del capital con las del trabajo, las primeras exentas del pago de impuesto a la renta. Frente a ello poco o nada le corresponde hacer al órgano de control tributario, cayendo en un mecanismo que se busca combatir al de los paraísos fiscales, y sus prácticas nocivas para atraer inversión con un régimen de exención de impuestos, similares a los que se pretende combatir.

CÓMO DEBERÍA FORMULARSE ORIGINARIAMENTE EL SISTEMA IMPOSITIVO (CONTRATO SOCIAL)⁶

Tomando el razonamiento del filósofo Rawl supongamos que pudiéramos reunir a todos los ciudadanos miembros de una comunidad

para acordar qué impuestos van a existir, su cuantía y quienes los van a pagar. Muy probablemente no llegaríamos a un acuerdo. Algunas personas estarán a favor de unos impuestos que otros, o que en su lugar se exijan tasas; de tal forma que reflejen de cierto modo sus intereses; sus creencias morales (tributación o no de las ganancias ilícitas), religiosas (para que se libere de tributación los ingresos, donaciones y ayudas que perciban); otros serán ricos (y considerarán que los impuestos fijados les afectarán gravemente) otros pobres (y querrán que antes que pagar impuestos sean beneficiarios de bienes y servicios públicos gratuitos, y reciban subvenciones del gobierno). Algunos poderosos y bien relacionados, otros menos. Otros pertenecientes a grupos minoritarios vulnerables raciales, étnicos o religiosos; otros no. Supongamos que lleguemos a un acuerdo en el régimen tributario; incluso esas normas seguramente reflejen el mayor poder negociador de unos que de otros. En conclusión, no existen razones para suponer que los impuestos acordados y sus condiciones sean justas.

Para que un sistema tributario, así discutido sea justo, Rawls explica en qué condición deberíamos concurrir cada uno de los ciudadanos para alcanzar dicho sistema tributario justo:

5. Registro Oficial Suplemento 652 de 18-dic.-2015 6. *La Justicia aplicada a los Tributos. El Acceso a la Justicia. La Elusión, la Economía de Opción y el Fraude Tributario*. Tomado del Trabajo Final de Maestría en Administración Tributaria y Hacienda Pública



“Pensemos ahora en un experimento mental: supongamos que cuando nos reunimos para decidir esos principios –sistema tributario- no sabemos cuál será nuestro paradero en la sociedad. Imaginémosnos que escogemos tras el <velo de la ignorancia>, qué nos impide temporalmente saber nada de quiénes somos en concreto. Tras él no sabemos nuestra clase o género, nuestra raza o etnia, nuestras opiniones políticas o convicciones religiosas. Tampoco sabemos con qué ventajas contamos o qué desventajas padecemos: no sabemos si estamos sanos o si tenemos mala salud, –financiar el sistema sanitario con impuestos o tasas- si poseemos titulaciones superiores o si no acabamos la enseñanza media, si nacimos en una familia que cuidaba de nosotros o en una familia descompuesta. Si nadie sabe nada de todo esto, decidiremos, en efecto, en una posición originaria de igualdad. Puesto que nadie tendría un poder negociador superior, los principios –impuestos, tasas y contribuciones de mejoras- que acordaríamos serían justos.

Esta idea de contrato social que formula Rawls, sería parte de un acuerdo hipotético de igualdad, que bien podría aplicarse al régimen impositivo. Visto de esta forma, sin duda los impuestos, tasas y contribuciones que actualmente nos gobiernan, seguramente serían muy distintos de los que tenemos (obligados tributarios, tarifas, deducciones, exenciones, devoluciones, bases desgravadas). Si bien como comenta Sandel, dicha teoría no presupone que en la vida real nos motive a todos el interés propio; nos pide que dejemos

de nuestras convicciones morales y religiosas. ¿Cómo diseñaríamos un sistema tributario ideal?

Volvemos con Rawls, muy probablemente no escogeríamos el utilitarismo⁷, toda vez que lo que me produzca placer o no (pagar o no pagar impuestos) me da lo mismo ya que no conozco si soy parte de un pequeño grupo de personas acaudaladas, sobre el cual recaerá en mayor medida el pago de impuestos para sostener el gasto público, o si seré parte de una minoría oprimida y muy probablemente protegida por el sistema tributario, y liberado de contribuir al pago de impuestos.

Tampoco escogeríamos el principio libertario, por el cual los ciudadanos no pagarían impuestos, ya que tienen el derecho de quedarse con todo el dinero que ganan en una economía de mercado:

“Lo mismo resulta que seré Bill Gates –razonaría cada uno- pero, de nuevo, podría acabar siendo un pordiosero. Así que será mejor que evite un sistema que me podría dejar con una mano delante y otra detrás, y sin que nadie me ayude.”

Siendo así, los impuestos que se lleguen a crear, deberían considerar la igualdad social y económica, en el cual los impuestos sean más proporcionales que progresivos y generando regímenes de excepción

7. Utilitarismo: “El principio mayor de la moral consiste en maximizar la medida en que, una vez sumado todo, el placer sobrepuja al dolor. Debe hacerse aquello que maximice la “utilidad”. Por utilidad se entiende cualquier cosa que produzca placer o felicidad y cualquiera que evite el dolor y sufrimiento. Jeremy BENTHAM (1748 – 1832)



o exoneraciones únicamente cuando sirvan para mejorar la situación de los miembros menos favorecidos de la sociedad. En donde leyes como la de “Ley Orgánica De Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera” no tendrían cabida, a la luz de lo que sostiene Piketty, a quien citamos a continuación.

En el Ecuador, con cifras del 2015 la recaudación del Impuesto a la Renta con relación al Producto Interno Bruto, fue del 4,44%; con una tasa marginal elevada muy alta que llega al 35% (más de US \$113,940). Piketty⁸, explica estas cifras en relación al sistema tributario francés, de la siguiente manera:

“Tras noventa años de disputas presupuestarias, el Impuesto a las Ganancias francés logró ser menos significativo que en cualquier otro país desarrollado (apenas más del 3% del PIB, contra el 5% de hace veinte años y el 7-8% por lo menos en cualquier otro lado), pero al mismo tiempo las tasas son incomprensibles y en apariencia muy elevadas para niveles de ingreso poco considerables: por ejemplo, el 28,26% en la franja que va de los 15 004 a los 24 294 euros; el 37,38% para la comprendida entre los 24 294 y los 39 529 euros, etc. Y el 48,09% para los ingresos por encima de \$48 747 euros (cálculo de 2005). Tal proeza se debe a que estas tasas se aplica, no sobre el ingreso real, sino sobre el “ingreso imponible por partes”: se empieza por aplicar, de la mayoría de los ingresos, exenciones del 10 y del 20%, lo que da el ingreso imponible, y luego se lo divide por el número de partes: 2.5

partes para una pareja con un hijo, 4 partes para una pareja con tres hijos, etc. Además, las tasas no se aplican a la totalidad del ingreso, sino sólo a la fracción comprendida en cada franja: es el oscuro sistema, fuente de incomprensiones, del cálculo llamado “en tasa marginal”

(...) Si agregamos a esto la inverosímil acumulación de mecanismos de reducción de impuestos y de nichos fiscales, llegamos a un sistema ilegible, por el cual los ciudadanos son incapaces de hacerse una idea simple de quién paga qué. Resultado: todo el mundo se considera víctima de un sistema opaco y sospecha que el vecino saca un mejor partido de los dispositivos en vigor. El Impuesto a las Ganancias atrajo fantasmas que contaminan el debate fiscal francés”.

CONCLUSIÓN

Es preciso rediseñar el régimen tributario; ya que una maximización del placer temporal (exenciones tributarias) para generar recursos temporales, hacen injusto al sistema tributario en el mediano y largo plazo, asentando la responsabilidad del sostenimiento de las cargas públicas en la clase media y baja inclusive, si consideramos como la inflación como un impuesto oculto; y en consecuencia nada habremos hecho para disminuir la desigualdad económica en la redistribución de la riqueza.

8. La Crisis del Capital en el Siglo XXI (2015)



Raquel Asís, es Licenciada en Administración (Universidad Nacional de Córdoba) y Magíster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Ha participado en diversos proyectos de rediseño de procesos en la Administración Federal de Ingresos Públicos, organismo en el cual se desempeña en la actualidad

PALABRAS CLAVE

Gestión de Recursos Humanos, Administraciones Tributarias, Sistemas de Evaluación.

INTRODUCCIÓN

Cuando reflexionamos acerca de la manera en que las organizaciones intentan conducirse hacia el logro de sus objetivos, resulta inevitable analizar las políticas de recursos humanos aplicadas y la forma en que se motiva a las personas para que apliquen su máximo potencial al servicio de la organización.

Uno de los sistemas que integran el sistema de gestión de recursos humanos es el sistema de evaluación de desempeño, el cual se consolida como uno de los más importantes al momento de generar políticas y prácticas para la motivación del personal.

En su origen, estos sistemas surgen en respuesta a la necesidad de motivar y mejorar el rendimiento de las personas que trabajan en una organización. Si bien en la actualidad son comunes a muchas de las empresas del medio, tanto su diseño como su puesta en marcha implican una serie de desafíos para cualquier organización ya que confluyen gran cantidad de factores tanto objetivos como subjetivos. Dada la complejidad y particularidad de la gestión de recursos humanos en la Administración Pública, estas organizaciones no resultan para nada ajenas a esta problemática.

Partiendo de un análisis “costo-beneficio” para la organización, si tenemos en cuenta los principales beneficios asociados a una buena evaluación vemos que permite obtener las siguientes ventajas:

Genera mayores oportunidades de comunicación e intercambio entre supervisor y subordinado, lo cual resulta motivador y mejora las relaciones.

A partir de la retroalimentación o “feedback” (aspecto fundamental del sistema) cada integrante de la organización –tanto empleados como supervisores- puede detectar los desvíos respecto del cumplimiento de objetivos, conocer sus fortalezas y debilidades y, a partir de allí, emprender las acciones tendientes a potenciar y mejorar su desempeño en el puesto. Así, un buen sistema de evaluación se constituye como una poderosa herramienta de autoevaluación y autoperfeccionamiento.

El sistema se constituye como una poderosa herramienta de motivación. El valor de las recompensas y la percepción de que las mismas se adjudicarán en función del esfuerzo realizado, es lo que determina el esfuerzo que el individuo estará dispuesto a efectuar.

Las personas pueden conocer la contribución de su esfuerzo a la consecución de los objetivos organizativos. A partir de la retroalimentación brindada por el superior, el empleado puede dirigir sus esfuerzos hacia la consecución de los objetivos organizativos de manera más eficiente, lo que redundará en una mejora del rendimiento del propio individuo y por lo tanto, de la organización en su conjunto.

En función al análisis de la experiencia relativa a su aplicación práctica, surge que los sistemas vigentes presentan una serie de deficiencias en su diseño, razón por la cual los beneficios que esta herramienta puede potencialmente aportar no son del todo aprovechados por los organismos públicos analizados.

En relación a las falencias detectadas se plantean, entre otras, la falta de definición de objetivos claros que sirvan de orientación para la definición de las variables y la toma de decisiones, falta de establecimiento de criterios objetivos para la medición del desempeño y efectividad de los trabajadores y, por último, falta de definición de un sistema integral de gestión de recursos humanos a partir del cual se relacionen los procesos y se potencien los resultados obtenidos.

Cada una de las acciones derivadas de la implementación de este tipo de sistemas repercute en la percepción de los empleados e impacta en su desempeño. Si los sistemas carecen de un diseño acorde, no presentan criterios claros y objetivos o no se adaptan a la cultura de la organización, el impacto es negativo y afecta tanto la motivación de los agentes, el esfuerzo empeñado y los niveles de rendimiento, como

los intentos por construir una verdadera cultura de evaluación en las administraciones.

EXPERIENCIAS COMPARTIDAS – FORO DE EXPERTOS CEDDET

A partir de la realización del Foro de Expertos de CEDDET “Sistemas de Evaluación de desempeño en la Administración Pública” se compartieron experiencias respecto del funcionamiento y diseño de sistemas de evaluación de desempeño entre los participantes del Foro.

El Foro se inició con la consigna de reflexionar acerca de la aplicación y el funcionamiento de estos sistemas en las organizaciones en las que nos desempeñamos, con el objetivo de establecer comparaciones entre los parámetros definidos y analizar el impacto real que generan en la disposición de las personas hacia su tarea.

Para ello se plantearon interrogantes respecto de la existencia de estos sistemas en la Administración pública, respecto de los parámetros utilizados para medir el rendimiento del personal, y respecto de todas aquellas cuestiones que podrían tener impacto en la motivación de las personas para desempeñarse en la administración.

En base a los aportes de los participantes en el foro surgieron una serie de inquietudes y aspectos que nos permiten obtener una visión más amplia relativa al funcionamiento de los sistemas en algunos países de la Región.

Si bien existen grandes diferencias entre los sistemas que han sido compartidos (Chile, México, Perú, Argentina, Uruguay) se vislumbran importantes avances en el planteo de los sistemas como los de Chile con la evaluación de factores y subfactores; México con un sistema que evalúa tanto actitudes del personal como su rendimiento en una serie de etapas y por último Perú que ha implementado el sistema de evaluación de 360° para sus directivos. Este último sistema se considera un importante avance para la medición y evaluación del rendimiento ya que implica un cuestionamiento más amplio al permitir que un agente con personal a cargo sea evaluado también por aquellos que le dependen. Sería importante que las administraciones dirigieran sus esfuerzos en ese sentido.

A pesar de los avances planteados, los participantes compartieron sus preocupaciones respecto de una serie de aspectos que restan objetividad al sistema y perjudican su funcionamiento y su correcta aplicación, a saber:

Presencia de sesgos en la evaluación cuando, según los autores, las evaluaciones son muy “benevolentes” ya que se aplican valoraciones positivas a todos los evaluados en la creencia de que se evitarán



inconvenientes y no habrá cuestionamientos. De esta manera el sistema carece de sentido y no resulta motivador para las personas. Esta práctica resulta muy común con la idea de mantener el statu quo en las Administraciones Públicas y así evitar conflictos que requieran la aplicación de otras “habilidades directivas” por parte de los que gerencian personas.

Falta de sistematicidad en las evaluaciones: la interrupción de las evaluaciones y la falta de claridad al respecto atenta contra la generación de una verdadera cultura de la evaluación. Se evalúa cuando “se puede” o cuando resulta “conveniente”.

Falta de interrelación entre el sistema de evaluación y el resto de los sistemas de gestión de recursos humanos como el de capacitación y el de carrera del personal. Los resultados de las evaluaciones no son necesariamente tenidas en cuenta para considerar promociones, ascensos o para elaborar y definir los planes de capacitación para las organizaciones.

Falta de incentivos al personal para la mejora en el desempeño. Al no contar con sistemas claros, más “objetivos”, coherentes y creíbles, las personas no sienten el impulso o la motivación para mejorar su desenvolvimiento en el trabajo. La creencia general es que “da lo mismo” poner empeño que no hacerlo.

Visión negativa respecto del sistema: para los evaluadores se torna más como una “carga” que como una herramienta de motivación y desarrollo. Cada período de evaluación se torna un compromiso más que una

oportunidad de cambio por lo tanto, el involucramiento puede ser escaso, el mínimo indispensable para cumplir con las etapas pautadas.

Al momento de pensar en un sistema de evaluación “del futuro” para las Administraciones Públicas los participantes plantearon la necesidad de incorporar soluciones tecnológicas que permitan agilizar el proceso y efectuarlo en “tiempo real”. Las organizaciones de hoy transitan por entornos más dinámicos, corren siempre contra el tiempo y deben adaptarse constantemente a los cambios en el entorno para responder con eficacia y eficiencia. Este desafío siempre resultó más problemático para las estructuras y procedimientos “burocráticos” de las Administraciones Públicas y los sistemas de gestión de recursos humanos no son ajenos a ello. Para ser eficientes los sistemas de evaluación de desempeño deben ser diseñados en función a información que se encuentre disponible y que sea de fácil acceso, la tecnología puede ser la respuesta a esta necesidad.

UN CASO PRÁCTICO: EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (ARGENTINA) – EDICIÓN 2016

A raíz de la problemática detectada se implementó en una División perteneciente a una Dirección Regional del Interior una nueva metodología de evaluación y calificación del personal.

La modificación consistió en generar una nueva perspectiva para los evaluadores llevando adelante la evaluación desde dos dimensiones: rendimiento del agente, analizado en función de parámetros objetivos:

casos descargados durante el período de evaluación ponderados según la complejidad de cada uno. El objetivo consistió en medir la dimensión “resultados alcanzados” (aspecto más objetivo, de carácter cuantitativo).

Análisis de competencias de gestión y su valoración en función a una escala. Para ello se tomó en consideración el perfil de puestos disponible en el área de recursos humanos del organismo y se configuró un formulario de evaluación en el que se dispusieron las competencias de gestión requeridas para el puesto y la valoración en función a una escala determinada por cinco posiciones “óptimo”, “bueno”, “regular”, “apenas aceptable” y “deficiente”. Se buscó medir la dimensión “desempeño: actitudes, aptitudes y competencias” (aspecto menos objetivo, de carácter cualitativo).

A partir de estas dos perspectivas complementarias se intentaron conseguir herramientas para la consecución de un resultado “más justo” y asimismo contar con un mayor sustento a la hora de comunicar los resultados al evaluado y de fijar las metas de desarrollo para el próximo período de calificación. En definitiva se pretendió dotar a los evaluadores de herramientas que aportaran mayor grado de análisis al momento de evaluar al personal a cargo.

A nivel de diseño se elaboró un manual explicativo para los evaluadores en el que se detallaron los nuevos parámetros definidos para la evaluación y el modo de abordarlos. El objetivo consistió en informarlos respecto de la importancia del proceso que iban a llevar adelante, la importancia de la entrevista de evaluación para la comunicación de los resultados así como informarlos de los beneficios que aporta a la organización una correcta evaluación del personal.

Cabe aquí destacar la importancia que reviste la entrevista de evaluación durante el proceso. Es la instancia en la cual el empleado toma contacto con su superior y recibe retroalimentación. Se produce un intercambio que permite establecer con claridad cuáles son los estándares de desempeño esperados, brindar asesoramiento y desarrollar relaciones basadas en la confianza y el respeto.

Obtener óptimos resultados de la entrevista requiere que esta se encare como algo más que una formalidad impuesta por el sistema. Para ello se sugiere abordarla como un espacio de diálogo entre el supervisor y el agente en el que se analicen los resultados obtenidos, las dificultades encontradas, los estándares esperados de cara al futuro y las acciones de capacitación necesarias para obtener una mejora en el rendimiento.

Este aspecto del proceso resulta ser uno de los que mayores falencias presenta en el sistema que se aplica en esta organización.

RESULTADOS OBTENIDOS

Si bien a la fecha no se han aplicado herramientas específicas de medición de resultados para evaluar el impacto en las personas (tales como entrevistas, encuestas, etc. atento que se han comunicado los resultados de la evaluación hace unas pocas semanas), en el diálogo con algunos de los evaluados se ha evidenciado un impacto altamente positivo respecto de las modificaciones efectuadas en el sistema. En ese sentido, pudo vislumbrarse una buena predisposición de las personas hacia el proceso atento que, según lo manifestado, sintieron que la ficha de evaluación reflejaba una valoración más “personalizada” respecto de su tarea y su forma de trabajar.

Otro elemento a destacar consiste en el desarrollo observado respecto de la entrevista de evaluación. El Jefe de la División convocó de manera personal a cada uno de los agentes junto a su supervisor y detenidamente explicó la metodología de evaluación utilizada, los parámetros tenidos en cuenta al momento de evaluar así como lo que esperaba del desempeño del agente para el próximo período de evaluación.

Uno de los aspectos más llamativos consistió en la actitud observada en algunos agentes que habían visto reducida su calificación. Atento a las observaciones planteadas en la entrevista, uno de ellos, a pocos días de su notificación, presentó un proyecto de trabajo para llevar adelante e iniciativas de cambio para encarar su tarea de una manera más innovadora.

En función a los resultados preliminares observados, puede concluirse que, si bien el sistema no ha sido modificado en sus bases, pequeños cambios en la forma de llevar adelante el proceso y en la manera de comunicarlo a las personas pueden implicar un cambio sustancial en la actitud de éstas hacia la tarea que deben desarrollar.

Sin embargo, la revisión general y la modificación del diseño del sistema resultan una tarea pendiente del organismo en toda su extensión. Se requiere repensar la manera en que la administración de los sistemas de recursos humanos repercute en la motivación del personal, en su desempeño y en consecuencia, en los resultados que las organizaciones obtendrán. Quizás no sean del todo conscientes de las consecuencias de esta ecuación o bien, resulte más sencillo no encarar las acciones necesarias para diseñar un sistema acorde a las exigencias actuales.

RECOMENDACIONES GENERALES

En líneas generales, se sugieren algunas pautas a considerar al momento de considerar el rediseño de cualquier sistema:

Pensar en el diseño de un sistema integral de gestión de recursos humanos, que posea objetivos claros y procedimientos específicos, basado en procesos interrelacionados que se complementen y favorezcan la generación de sinergias. Los subsistemas de gestión del personal no pueden funcionar como compartimentos estancos, deben complementarse e integrarse. De esta manera, los beneficios de la evaluación del desempeño podrán impregnar las restantes áreas de gestión.

La detección de desvíos a partir de la retroalimentación generada por el sistema debe necesariamente generar acciones correctivas y el posterior seguimiento por parte de los responsables de administrar el sistema, en cualquiera de las áreas involucradas (formación, desarrollo de carrera, remuneraciones, etc.).

El proceso de evaluación del desempeño en las organizaciones debe encontrarse sistematizado y tanto la fijación del período a evaluar, como la oportunidad para hacerlo, claramente estipulados. De esta manera se pretende favorecer el cumplimiento obligatorio y la generación de una cultura de evaluación.

Tanto los objetivos del sistema de evaluación como sus componentes deben encontrarse explicitados y claramente definidos. Se incluyen dentro de los componentes: las dimensiones a evaluar, la metodología e instrumentos a emplear, los agentes responsables de evaluar, etc.

Con respecto a las dimensiones a evaluar, se recomienda el desarrollo de sistemas mixtos, que tengan en consideración tanto el comportamiento observado en el desarrollo de las tareas así como el cumplimiento de los objetivos individuales pautados al inicio del período de evaluación.

La selección del método de evaluación debe orientarse hacia la búsqueda de un procedimiento lo más objetivo posible, equitativo y equilibrado. Debe resultar confiable y apto para evaluar el desempeño, con pautas claras y criterios uniformes, tendientes a evitar la interferencia de la subjetividad de los evaluadores.

Se considera pertinente incorporar procedimientos específicos o pautas adicionales para la evaluación del personal que ejerce funciones directivas, atento a las características particulares de desempeño a evaluar y el impacto que su accionar posee respecto de los resultados organizativos. Al efecto, se recomienda incorporar la participación de los subordinados en el proceso.

Se considera prioritaria la formación de los responsables de llevar adelante el proceso evaluativo, así como la concientización de los agentes evaluados respecto de la importancia y de los beneficios de la evaluación. La capacitación de los evaluadores debe versar sobre aspectos relacionados con la gestión del personal, técnicas de evaluación, desarrollo de entrevistas, etc.

Se recomienda potenciar la retroalimentación de los resultados a partir del enriquecimiento de las entrevistas y el establecimiento de evaluaciones parciales o reuniones de revisión a lo largo del período de evaluación, a los efectos de poder realizar los ajustes necesarios, definir nuevas pautas de trabajo o redefinir los objetivos inicialmente establecidos. La entrevista debería contener mínimamente tres (03) instancias: la interacción respecto de los resultados obtenidos durante el período evaluado y los desafíos que se plantearon al empleado, las necesidades de capacitación detectadas y la definición de acciones de mejora para el período siguiente.

Se aconseja incorporar la participación de los agentes durante todo el proceso evaluativo, de manera de vencer las resistencias, mantenerlos informados y comprometidos con su desarrollo personal y la mejora continua.

A la luz de los aspectos planteados podemos concluir que queda mucho trabajo por hacer en las Administraciones Públicas respecto de los sistemas de evaluación. La pregunta que deberíamos hacernos sería si realmente existe la decisión política de afrontar estos cambios y la creencia de los líderes en la importancia de fomentar una verdadera cultura de la evaluación en las administraciones.

BIBLIOGRAFÍA

ASIS, Raquel. "La Evaluación del desempeño en la Administración Pública Argentina – Análisis de Experiencias". Trabajo de fin de Máster. Tutor: Dr. José Vicente Gómez Rivas. Universidad Complutense de Madrid, 2012.



La Gestión para el Cambio en la Administración Pública



Gustavo Scarpetta es Contador Público por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y tiene Maestría en Administración Tributaria y Hacienda Pública en el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), entre otras titulaciones. Ejerce como Jefe de la Sección de Fiscalización y Valoración de Exportación de la Región Aduanera de Córdoba, y como docente en varias universidades argentinas.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública, Cambio, Gestión.

INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas siempre han tenido que trabajar con escenarios cambiantes. Imaginemos los agentes públicos en el New Deal, o los que estuvieron en la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra. Imaginemos también que estamos en un escenario en donde el e-gobierno ha variado todos los procesos.

El teléfono celular tiene una injerencia en la vida de los individuos pero en la vida social, que es mucho más profunda que la de otros inventos. Cuando la electricidad se descubrió o la bombita de luz, la vida de la gente cambió, y con el tiempo pasan a ser parte de la vida cotidiana. Nadie se imagina vivir sin electricidad.

Y las Administraciones Públicas responden de dos formas:

- Adaptando sus procesos.
- Adaptando sus recursos humanos a los procesos y al nuevo contexto



Ambos objetivos tienen dificultades. Todos los procesos están siendo revisados y cuestionados. Si imaginamos a un profesor, que con una pizarra y una tiza o marcador debe motivar a estudiar, a jóvenes alumnos que pasan el resto del tiempo mirando una súper interactiva pantalla (teléfono, tablet, TV)

Este nuevo escenario genera expectativas. En muchas oportunidades genera ansiedad, por la velocidad de los cambios.

En las Administraciones Tributarias, que pensábamos en domicilios o residencias fiscales fijas y determinadas, tenemos que pensar ahora en Uber, Netflix, o AIRBnB. Los paraísos fiscales virtuales o reales, nos ponen en aprietos.

El mundo cambió. El mundo está cambiando. El mundo cambiará. Además, ese cambio es cada vez más rápido, y la necesidad de adaptación es fundamental. El problema es que si una administración tributaria no se adapta, los reclamos pueden ser generales, y su recaudación también puede caer.

LA GENTE

Los que trabajamos en Administraciones tributarias somos financiadores del desarrollo. En las ATs en América latina, se desarrolla la necesidad de una fuerte recaudación, que sirva para no generar déficits fiscales, que luego acarreen males peores. Y esa recaudación se obtenga con un sistema progresivo, y que busque el cumplimiento voluntario.

Disminuir el costo tributario, tanto en dinero como en tiempo. Ayudar a que el contribuyente pueda pagar y declarar con facilidad, disminuyendo la posibilidad de errores.

El empleado público antiguo, dueño de la verdad, poco empático, escasamente.

EL LÍDER, EL JEFE Y EL ANTI LÍDER

Si bien en las empresas privadas existen acciones para cambiar la figura del jefe por la del líder y eliminar al anti líder, es en ese contexto donde se desarrollaron las teorías para mejorar las técnicas de liderazgo, las Administraciones Públicas reciben esos conocimientos y comienzan a aplicarlos.

Aunque pareciera que la aplicación de esos conocimientos sobre liderazgo, administración y gestión del cambio, no son absorbidos todo lo rápido y profundo que se necesita.

Muchas veces se comete el error de elegir al mejor empleado como jefe. El más dotado técnicamente para dirigir un grupo, sin analizar otras condiciones.

Imaginemos al Barcelona o al Real Madrid, que tuvieran que reemplazar a su Director Técnico y para ello eligieran a Messi o a Ronaldo para dirigir al equipo.

Perderían por dos lados:

- Por un lado resignarían a su mejor jugador, con el cual ya no podrían contar porque estarían en la función de DT.

- Además, sabemos que son los dos mejores jugadores del mundo, pero no podemos asegurar que en su función de DT sean tan buenos como lo son como jugadores.

O sea, que no solo debilitamos al equipo, sino que colocamos en función "Gerencial" alguien sin las suficientes herramientas.

Imaginemos en las Administraciones Tributarias, en donde al empleado del grupo o equipo que más sabe de normas y tributación es elegido como jefe, sin adicionarle ninguna herramienta de gestión, administración o liderazgo. Es probable que utilice las pocas herramientas con las que cuenta.

De esa manera, es normal la aparición del antilíder, como lo menciona la literatura sobre Recursos humanos.

Podríamos enunciar cientos de características de antilíder, y es probable que un buen líder posea alguno de estos defectos, solo que el antilíder consolida más de 10 de estos problemas o defectos.

Un problema que posee es su falta de comunicación, o sus problemas para comunicarse. Sus palabras golpean en lugar de motivar. No es empático, por lo que no reconoce las necesidades del grupo ni de sus pares.

Los éxitos son de él, de los fracasos se encarga de buscar rápidamente culpables. Es desconfiado. Delega poco y mal.

Como buen desconfiado, se reúne de personas poco brillantes, alimenta antagonismos. "Divide y reinarás."

Algo que complica a las ATs y a la Administración Pública en general, es un líder que sea incapaz de motivar al grupo. Charlas que son solo monólogos del jefe. No sabe escuchar.

Muchas veces crea un clima de tensión, su presencia crea un inocultable malestar en sus empleados. Nadie habla, pocos piensan, y se buscan tareas rutinarias –aun con poco valor- pero para mostrarse ocupados frente al antilíder.

Si algún lector no reconoce lo descrito anteriormente, o no se le vino a su mente la cara de algún jefe de su vida laboral, puede sentirse muy feliz.

Lo más habitual es que hayamos recordado algún jefe de algún momento de nuestra historia laboral.

¿SE PUEDE PREVENIR LA APARICIÓN DEL ANTILÍDER?

Si los antilíder tienen éxito en una Administración, es probable que sus formas se multipliquen entre los demás jefes. Eso muestra a los agentes que ese es el "camino". Si alguna de las máximas autoridades exhibe muchas características de antilíder, en esa estructura, las características negativas se propagarán.

Una reunión con más de 50 jefaturas intermedias, en donde se unieron en 10 grupos de 5 jefes cada una. Un tema tenía que ser analizado por cada grupo, emitir un informe y luego un vocero haría la presentación ante todos, y las máximas autoridades.

Al comenzar la presentación del primer grupo, a los escasos dos minutos, la máxima autoridad de la institución comenzó a caminar hacia el estrado. Subió, se paró al lado del expositor, el que por razones obvias dejó de hablar. El antilíder aprovechó el silencio para tomar el micrófono y dijo "tanto tiempo se perdió para una presentación tan pobre". Destaco que iban solo 2 minutos de presentación. Y finalizó con un "espero no arrepentirme de este encuentro". Y finalmente bajó del escenario.

El silencio en el evento fue total. Cada nuevo expositor subió en extremo nerviosismo. Nadie opinó sobre el trabajo de los demás. El intercambio de ideas fue casi mínimo. Los objetivos del encuentro no se lograron de ninguna manera. En solo 1 minuto de actuación, el antilíder había logrado destruir la motivación para generar y analizar nuevas ideas.

EL FUTURO

El escenario actual es cambiante. No es que debemos adaptarnos al cambio, sino actuar en el cambio. Antes uno preveía el cambio con tiempo, dibujaba escenarios, pero estos son cada vez más rápidos, y la rapidez de adaptación una virtud para toda organización.

Una Administración tributaria o gubernamental que no observe los cambios de escenarios está destinada al fracaso. Las nuevas tecnologías han servido para crear una nueva economía, y esos procesos ya están definidos. Discutirlos puede convertirse en una pérdida de tiempo.

Actividades de la Red

de Expertos en Hacienda Pública

FOROS

Sistemas de evaluación de desempeño en la Administración Pública

Fechas: 20-30 Junio de 2016

Moderadora: Raquel de Asís

Conclusiones:

- Si bien existen grandes diferencias entre los sistemas que han sido compartidos (Chile, México, Perú, Argentina, Uruguay) se vislumbran importantes avances en el planteo de los sistemas como los de Chile con la evaluación de factores y subfactores; México con un sistema que evalúa tanto actitudes del personal como su rendimiento en una serie de etapas y por último Perú que ha implementado el sistema de evaluación de 360° para sus directivos.
- A pesar de los avances planteados, los participantes compartieron sus preocupaciones respecto de una serie de aspectos que restan objetividad al sistema y perjudican su funcionamiento y su correcta aplicación.
- Al momento de pensar en un sistema de evaluación “del futuro” para las Administraciones Públicas los participantes plantearon la necesidad de incorporar soluciones tecnológicas que permitan agilizar el proceso y efectuarlo en “tiempo real”.

El Papel de los OOII en la armonización de los sistemas fiscales

Fechas: 6-15 Julio de 2016

Moderadora: Claudia Delgado

Conclusiones:

- Se planteó la necesidad de una revisión de los OOII más activos actualmente, con especial incidencia en aquellos cuyas competencias o actividad tiene consecuencias en los sistemas fiscales de sus miembros o países asociados, con cierto análisis sobre lo que han aportado al mundo actual, tanto en positivo como en negativo.
- En la última parte del blog se revisan los impuestos afectados por la actividad internacional, desde un primer nivel, los tributos sobre el comercio exterior, un segundo nivel, la imposición al consumo, y un tercer nivel, la imposición interna, tanto de persona física como corporaciones.
- Y como despedida, mencionar la incertidumbre generada por un suceso extraordinario e inesperado, la decisión de Reino Unido de abandonar la UE.

Censo de obligados tributarios

Fecha: 3-7 Octubre de 2016

Moderadora: Ángeles Ridaó López

Conclusiones:

- Para conseguir el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente, la Administración tiene que poner los medios necesarios para que esto se produzca, es decir, información y asistencia técnica.
- La Agencia Tributaria ha posibilitado que el ciudadano pueda presentar la práctica totalidad de las declaraciones tributarias por medios electrónicos, informáticos o telemáticos acceder a los trámites de cada procedimiento y servicio de la Agencia.
- El propio ciudadano mantiene actualizado el censo de obligados tributarios.

Gestión de presupuestos en tiempos de crisis y rol del sistema tributarios

Fecha: 15-22 Noviembre de 2016

Moderador: Gonzalo E. Cuadrado

Objetivos:

- Analizar la situación actual de los países de la región ante el cambio de escenario económico.
- Discutir la contraposición entre la teoría de definir políticas anticíclicas y la realidad que dificulta enormemente esa tarea.
- Compartir los diferentes caminos que han tomado los países de la región de manera de conocer buenas prácticas.

FOROS



WEBINARIOS

Gestión del Cambio y eficiencia en las Administraciones Tributarias

Fecha: 30 Marzo de 2016

Moderador: Gustavo Scarpetta

Objetivos:

- Reconocer los tipos de liderazgo y la importancia en la gestión de los RRHH.
- Identificar la importancia de la gestión del cambio en el contexto actual.
- Visualizar las opciones y herramientas modernas para una gestión pública eficiente.

Enlace a video: [Webinario](#)

Censo de obligados tributarios

Fecha: 15 Septiembre de 2016

Moderadora: Ángeles Rídao López

Conclusiones:

- La Agencia Tributaria española lo que pretende es disponer de un censo formado por todas las personas, físicos o jurídicas, con las que se tiene que relacionarse y que sea el propio obligado tributario quien lo forme y lo mantenga actualizado.
- Para ello lleva a cabo dos tipos de actuación: por un lado, la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente, tratando de minimizar los costes indirectos que supone el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por otro, la persecución de los incumplimientos tributarios, mediante actuaciones de control, para ello está fomentando los medios telemáticos

Enlace a video: [Webinario](#)



WEBINARIOS

TALLERES VIRTUALES

Planificación estratégica en las Administraciones Públicas, ediciones I y II

Fechas: 9 - 17 Mayo (1º edición) y 24 de Octubre - 1 de Noviembre de 2016 (2º edición)

Profesora: Claudia Delgado

Objetivos:

- Aproximación a las herramientas más comunes de planificación estratégica, analizando sus funcionalidades, sus beneficios así como los entornos o situaciones que aconsejan su utilización.
- Desarrollar una experiencia de utilización de cada herramienta en el escenario de un servicio público, mediante la realización por parte del alumno de un caso práctico multicomprendivo.
- Generación en el alumno de la habilidad necesaria para detectar en su día a día cuando es aconsejable el uso de estas herramientas, y cual o cuales pueden ser utilizadas en el ejercicio de su gestión pública.



TALLERES VIRTUALES

Acceso a Eventos de la Red de Expertos en Hacienda Pública:

Eventos pasados

Eventos futuros

Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse la Revista en formato.pdf



Número 1

Revista de la Red de Expertos en Hacienda Pública Número 02

www.ceddnet.org

Si usted no es miembro de la Red de Hacienda Pública y está interesado en recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org

Publicación elaborada con el patrocinio de:



VICEPRESIDENCIA PARA
AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DEL
BANCO MUNDIAL

