



6° Concurso de Monografías

MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

RESUMEN

Esta monografía se centra en la definición de un modelo de Gestión del Riego de Cumplimiento de la Obligación Tributaria, sustentado en el proceso de Gestión del Riesgo propuesto en la norma IRAM- ISO 31000:2015.

La estructura del trabajo sigue las etapas recomendadas por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM): establecimiento del contexto, identificación del riesgo, análisis del riesgo, valoración de riesgo, tratamiento del riesgo, monitoreo y revisión.

Partiendo de una definiciones previas, se aborda el un análisis del entorno interno y externo de la organización que permiten esbozar un diagnóstico de las posibles causas generadoras de incumplimiento fiscal, así como las fortalezas y debilidades que presenta la organización para implementar este modelo de gestión.

Posteriormente se identifican los riesgos. Se elaboran un conjunto de indicadores de incumplimientos fiscales característicos del comportamiento tributario de los contribuyentes.

En la etapa de análisis, se evalúa la probabilidad de ocurrencia y las consecuencias sobre los objetivos organizacionales. El comportamiento pasado de los contribuyente en relación a sus obligaciones fiscales, es valorado mediante un sistema de puntajes, para arribar a una primer segmentación de los contribuyentes en función a este parámetro (incumplimientos tributarios). Para evaluar la incidencia de estos comportamientos se propone una Matriz de Impacto, de la cual surge una segunda calificación de los contribuyentes en función de la magnitud de la tasa determinada, pues se aborda el supuesto que cuando mayor sea su participación relativa en la recaudación mayor será el impacto de su conducta incumplidora.

Para poder valorar el riesgo se combina el análisis bidimensional efectuado en la etapa anterior, generando la Matriz de Riesgo de Cumplimiento Tributario, de la cual surgen tres zonas de Riesgo: Zona Roja, Zona Amarilla y Zona Verde, cada una tiene asociada un nivel de impacto y probabilidad de ocurrencia del riesgo.

El tratamiento a dar a cada contribuyente conforme a la zona en que quedó posicionado se resume en la Matriz de Intervención propuesta. La etapa de tratamiento incluye una definición las acciones de prevención, monitoreo, control y sanción y las áreas responsables de ejecutarla.

Finalmente como todo proceso de gestión, necesita de la evaluación y revisión permanente y en todas su etapas para lo cual se propone una serie de coeficientes que miden los resultados del proceso.

INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Tributarias deben contar con **herramientas estratégicas** que, de manera objetiva, consistente, coherente y sistemática, generen un conjunto de **indicadores de riesgo fiscal**, y que éstos a su vez sustenten la conformación de categorías **de contribuyentes**, con la finalidad de implementar **acciones de fiscalización**, cobranza y recaudación que resulten oportunas, eficaces y eficientes.

Para ello resulta necesario instrumentar metodologías que faciliten el control intensivo y exhaustivo del **comportamiento fiscal** de todos los contribuyentes, que permitan identificar, analizar y valorar los **incumplimientos** a las obligaciones fiscales materiales y formales y **su impacto** sobre los objetivos organizacionales.

¿Por qué es necesario medir y administrar el riesgo de cumplimiento fiscal? Trabajar de acuerdo a una estructura de procesos de este tipo permite:

1. **Segmentar el universo de contribuyentes**, en función del riesgo de cumplimiento y su incidencia sobre los objetivos de la administración tributaria.
2. La **definición de tipos de intervención fiscal**, tanto de fiscalización y control, como de asistencia y atención, adaptadas a las características homogéneas que cada grupo de contribuyentes presenta.
3. Direccionar las acciones fiscales hacia los contribuyentes y sectores de mayor interés o sensibilidad fiscal, **administrando eficientemente los recursos humanos** y materiales con que cuenta la organización conforme a un orden de prioridades.
4. Alcanzar los objetivos organizacionales de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, incrementando consecuentemente los niveles de recaudación, impartiendo efectivo riesgo subjetivo mediante acciones precisas que propendan el correcto, íntegro y oportuno cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La administración del riesgo es un proceso formal donde los factores de riesgo, para un contexto particular, son sistemáticamente identificados, analizados, valorados, priorizados y proveídos.

El desarrollo de la política de administración del riesgo parte de un diagnóstico del contexto estratégico que es la base para la identificación del riesgo, partiendo de las posibles causas internas y externas, luego se estimarán los posibles efectos y la probabilidad de ocurrencia, consolidando la información en una matriz que permita visualizar la relación de dichos riesgos con los procesos institucionales a efecto de otorgar un tratamiento eficaz para su mitigación.

El modelo de gestión del riesgo de cumplimiento descrito en este documento fue diseñado para ofrecerles a los funcionarios de la Administración Fiscal Municipal del Paraná, una herramientas que permita de manera exitosa encarar el plan de

modernización de procesos y tecnologías de información al que ha dado inicio, en un intento de alinearse a las tendencias de gestión que han demostrado mayor eficacia y eficiencia.

La iniciativa se enmarca dentro de las actividades de la Dirección de Gestión del Riesgo e inicialmente se focalizará sobre los contribuyentes de la Tasa por Inspección Sanitaria, Higiene, Profilaxis y Seguridad.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El papel fundamental de la Administración Tributaria es lograr el cumplimiento voluntario de una obligación tributaria mediante un verdadero riesgo para el evasor. El objetivo inmediato de ésta es crear el riesgo de ser detectado por parte del contribuyente y finalmente su objetivo mediano es lograr el cumplimiento voluntario de la obligación.¹

Partiendo de esta premisa resulta prioritario para cualquier administración identificar los riesgos de cumplimiento de la obligación tributaria y someterlos a un proceso de análisis y evaluación que proporcione una guía de intervención para reducir el impacto negativo sobre los objetivos organizacionales.

Es necesario que se encuentren respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los factores que inciden sobre el comportamiento del contribuyente en relación a su deber de contribuir? ¿Cuáles son los incumplimientos tributarios más frecuentes? ¿Cómo medir el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes? ¿En qué medida afecta a los objetivos de la administración esta conducta? ¿Qué indicadores y parámetros son los más apropiados para delimitar segmentos de contribuyentes de acuerdo a su comportamiento tributario y la incidencia del mismo sobre los propósitos organizacionales? ¿Qué tipo de intervenciones fiscales deben realizarse según la probabilidad de ocurrencia del riesgo de cumplimiento y el impacto fiscal con los recursos disponibles?

A efecto de encarar esta problemática se propondrá un modelo de gestión del riesgo de cumplimiento, cuyo marco metodológico está fundamentado, principalmente, por las disposiciones internacionales de la norma ISO 31000:2009, su equivalente IRAM-ISO 31000:2015, por la norma Argentina IRAM 1755.

Para encontrar respuestas a estos interrogantes primero comenzamos con algunas definiciones que sustentan el modelo de gestión.

¹ Villegas, Héctor, Arguello Velez, G Y Spila Garcia, R., La Evasión Fiscal en la Argentina en Revista Derecho Fiscal T. Xxiii (Buenos Aires, S.F.).

COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO

Se analizará y evaluará el comportamiento tributario del contribuyente en relación al **cumplimiento de sus obligaciones** como tal.

Nuestro sistema tributario se basa en el cumplimiento voluntario de las obligaciones del contribuyente, por lo tanto, su optimización resulta prioritaria para alcanzar los objetivos de la administración tributaria.

La probabilidad de ocurrencia de incumplimiento de la obligación tributaria representa un **riesgo fiscal**, que puede ser estimado mediante la evaluación del comportamiento pasado del contribuyente.

La **obligación fiscal** se compone de la deuda tributaria que es la obligación de dar sumas de dinero y de otros aspectos que no implican pago alguno, sino el cumplimiento a realizar determinados actos o de soportarlos (activos o pasivos); genéricamente se los denomina deberes de colaboración y son, por ejemplo, la presentación de la declaración jurada, facilitar y permitir las tareas de inspección del organismo recaudador².

El contribuyente tiene entonces, determinadas obligaciones que cumplir de orden material (pago) y formal (de colaboración). Estas últimas, en términos generales las normas tributarias suelen resumir en los siguientes items:

1. Inscribirse ante el organismo fiscal, en los casos, formas y plazos que éste determine.
2. Denunciar los hechos imponible y proporcionar los datos necesarios para establecer la base del tributo, presentando las declaraciones juradas que exijan las ordenanzas municipales o su reglamentación.
3. Conservar en forma ordenada, mientras el tributo no esté prescripto, la documentación relacionada con operaciones o situaciones que constituyen materia gravada y que puede ser utilizada para establecer la veracidad de las declaraciones juradas.
4. Emitir facturas o documentos equivalentes por las operaciones que se realicen, en la forma y condiciones establecidas en la legislación vigente.
5. Registrar todas las operaciones en los libros habilitados al efecto, conforme a las disposiciones legales vigentes.
6. Presentar o exhibir la documentación mencionada precedentemente y toda otra que fuere requerida por el organismo fiscal, en ejercicio de su facultad de fiscalización, sea respecto del requerido o de terceros.

² JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario (Buenos Aires, Haber, 2004), pág. 396

7. Evacuar en el plazo que le fije el organismo fiscal todo pedido de informes o aclaraciones referido a la materia tributaria o documentación relacionada con ella.
8. Comunicar dentro de un plazo cualquier hecho o acto que dé nacimiento a una nueva situación tributaria, modifique o extinga la existente.
9. Comunicar el cese de actividades.
10. Inscribirse con anterioridad al inicio de las actividades económicas.
11. Facilitar a los funcionarios competentes la realización de inspecciones, fiscalizaciones o determinaciones tributarias, permitiendo el acceso a locales y documentación que le fuere requerida.
12. Denunciar los cambios de domicilio dentro de un plazo
13. Concurrir a las oficinas del organismo fiscal cuando su presencia sea requerida y presentar los comprobantes de pago que le fueran solicitados.
14. Comunicar al organismo fiscal la presentación en concurso dentro de los cinco días posteriores a la decisión judicial de apertura, acompañando copia de la documentación prescripta por el inciso 2º del artículo 11 de la Ley N° 24.522.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta, que existirá ***incumplimiento claramente identificable***, cuya exteriorización es conocida por el organismo fiscal (falta de presentación de declaraciones juradas, presentación extemporánea, omisión de pago) y otros que requieren de un ***proceso de auditoría para ser detectados***.

Cabrían en este punto las siguientes preguntas: ¿cómo se pueden identificar los incumplimientos a las obligaciones fiscales? ¿qué indicadores y parámetros son los más adecuados para medir el grado de incumplimiento? ¿cuáles son más graves? ¿qué probabilidad de ocurrencia tienen? ¿cómo debe una autoridad tributaria decidir qué comportamientos pueden ser tolerados y cuáles requieren una acción inmediata?

En la práctica hay muchos factores y circunstancias que complican la respuesta a estos importantes interrogantes. Por ejemplo al momento de ponderar el grado de incumplimiento de la obligación fiscal, puede considerarse que el hecho de no presentar declaraciones juradas y por ende no pagar el tributo, sea más grave que habiendo autodeterminado correctamente el tributo no se haya efectuado el pago. Sin embargo un contribuyente aun declarando y pagando su tributo puede estar infravalorando de manera intencional la magnitud del mismo, conducta que requerirá de un proceso de revisión más profundo para ser detectada pudiendo representar igual o mayor gravedad que la falta de pago. También puede ocurrir que el contribuyente cumpla técnicamente con sus obligaciones, pero el cumplimiento puede ser cuestionado dadas las distintas interpretaciones de la ley. Una primera aproximación al tema entonces nos permite concluir

que existen incumplimientos fácilmente identificables y otros que requerirán de la intervención de la administración tributaria para ser detectados.

Si bien el dimensionamiento del fenómeno del incumplimiento tributario es muy importante, se debe tener muy presente que cualquier método que intente valorarlo constituirá una aproximación y por tanto no se pueden considerar mediciones exactas, ya que presentan problemas que abarcan la disponibilidad de información, la calidad y confiabilidad de la misma, la subjetividad que se imprima en la valoración de la gravedad del incumplimiento, incluyendo también el sesgo que pueden tener algunas técnicas de medición. Por esta razón, es recomendable tomar los resultados que se obtienen como una referencia y procurar evaluar su consistencia con otras fuentes de información o centrarse en su evolución en el tiempo.³

Más allá de las limitaciones que puede tener un modelo de medición del comportamiento tributario, los cuerpos tributarios requieren de un proceso sistemático que permita identificar los incumplimientos, decidir qué es importante dentro del contexto del cumplimiento tributario y cómo deben tratarse los riesgos de cumplimiento, es decir se requiere un proceso de Gestión del Riesgo.

LA GESTION DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO

La gestión del riesgo de cumplimiento ha de entenderse como un proceso estructurado para la identificación sistemática, evaluación, clasificación y tratamiento de las conductas de los contribuyentes en relación a sus obligaciones fiscales. Como la gestión de riesgos en general, es un proceso interactivo que consiste en etapas bien definidas que apoyan una toma de decisiones mejorada.⁴

El proceso técnico de la gestión del riesgo, se encuentra estructurado mediante una secuencia. Las Normas IRAM-ISO 31000 recomiendan un estructura de proceso que se aconseja iniciarlo comunicando y consultando a todas las partes interesadas internas y externas y la instauración de un equipo consultivo. Por lo tanto será recomendable en principio crear un comité formado por los jefes de las áreas con mayor nivel de involucramiento en el tema, para resolver y analizar todas las cuestiones inherentes a la implementación del modelo y que puedan a su vez transmitirlos a las personas que trabajan bajo su línea de mando.

Las etapas del proceso de gestión del riesgo que propone la norma se esquematizan de la siguiente forma:⁵

³ Miguel Pecho Trigueros Fernando Peláez Longinotti Jorge Sánchez Vecorena Estimación n del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000 - 2010 Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias Documento de Trabajo N° 3 - 2012 CIAT

⁴ Organización y Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE). Documento Guía "Gestión del Riesgo del Cumplimiento: Gestionando y Mejorando el Cumplimiento Voluntario". Octubre 2004

⁵ ISO 31000/ IRAM 17551:2007. Proceso de Gestión del Riesgo



1. ESTABLECER EL CONTEXTO

Los riesgos de cumplimiento sólo pueden ser discernidos dentro del contexto en que la administración tributaria tiene lugar.

Se deberá, en principio, indagar respecto a las causas por las cuales el contribuyente no cumple con sus obligaciones tributarias y realizar un diagnóstico del entorno que influirá directa o indirectamente en la implementación de un plan estratégico de mitigación del riesgo de incumplimiento. Ello implica una labor de análisis detallado tanto de orden interno como del ambiente externo a la organización.

El contexto necesita ser continuamente monitorizado en un esfuerzo para detectar cambios que pueden consecuentemente afectar a los riesgos de cumplimiento.

El diseño estratégico que nuestro organismo fiscal habrá de encarar, deberá partir de la identificación de los factores internos y externos que afecten el cumplimiento tributario, a efecto de establecer un diagnóstico de la situación, a partir del cual se identificarán amenazas y oportunidades y las respectivas fortalezas o debilidades para afrontarlas.

1.1. Entorno externo

Hay muchos factores que combinados influyen en el comportamiento del contribuyente que se extienden más allá del control de la administración tributaria⁶. Entre ellos encontramos a los factores económicos, factores legislativos, sociales, tecnológicos, ambientales, etc.

1.1.1. Sociales

La psicología social postula que los individuos observan el comportamiento de sus

⁶ Documento: Acciones para promover la aceptación de los tributos en una sociedad democrática. Agencia Estatal de Administración Tributaria de España. Presentado en la XXXIII Asamblea General del CIAT, del 3 al 6 de mayo de 1999.

semejantes para decidir qué es aceptable, razonable o esperado en su entorno social. La psicología económica, a partir de esta premisa y aplicando la lógica maximizadora de la economía, da forma a funciones de utilidad multifacéticas. En éstas, la utilidad de los individuos depende tanto de sus propios bienes como de su respeto por las normas sociales y del grado de concordancia con el comportamiento de los demás contribuyentes⁷. Nuestra sociedad refleja comportamientos generalizados poco compatibles con los valores de participación, de cooperación, solidaridad y civismo.

La falta de conciencia tributaria que caracteriza a nuestra sociedad, entendida como la falta de interés en contribuir para que el estado cumpla con sus funciones de prestar los servicios esenciales a la sociedad, está relacionada con la falta de valores éticos, morales, la falta de educación tributaria desde edades tempranas, la cultura individualista y facilista, de “que todo se puede arreglar”, “de que las fechas de vencimiento pueden ser prolongadas” “de que si no pago no importa, porque seguro sale una moratoria” “que si espero la intimación, el agente fiscal me prepara el plan de facilidades de pago”. Hoy en día se observa un alto grado de incumplimiento y se considera que aquel que actúa de esa manera, es una persona hábil, y el que paga no lo es, es decir que el mal ciudadano es tomado equívocamente como un ejemplo a imitar.

Ante este contexto que atraviesa a todas las administraciones tributarias, actualmente AFIM ejecuta un programa de educación tributaria en los niños, a través de juegos, cuyos resultados se verán en el futuro, para que crezcan sabiendo que forman, como individuo parte del Estado y que los impuestos que se pagan como aportes justos, necesarios y útiles sirven para satisfacer las necesidades de la sociedad a la que pertenece.

1.1.2. Legales

El cuerpo normativo representa un componente del contexto o entorno donde una autoridad tributaria opera y es desde este entorno en donde discernimos los riesgos asociados al cumplimiento de la obligación de él emanada.

Los resultados de un buen cumplimiento comienzan con una buena legislación. Las normas ambiguas o complicadas crean mayores oportunidades para los contribuyentes se comportarse de manera que no estaban contempladas. Cuando las normativas que regulan la relación fisco –contribuyente presentan falencias que impiden interpretar en forma correcta cuál es el tratamiento a dar a una determinada situación el contribuyente suele formar el razonamiento a su favor, lo que habitualmente conlleva a frecuentes discusiones administrativas y judiciales. Cálculos complejos, muchas reglas, demasiadas excepciones, existencia de multiplicidad de alícuotas, exenciones de pago y distintos regímenes de liquidación dificultan el cumplimiento fiscal. En el mismo sentido operan las

⁷ Bosco y Mittone (1997) distinguen dos tipos de restricciones morales: colectiva (el temor de la condena colectiva).

frecuentes modificaciones al conjunto de reglas que conforman el sistema tributario. La velocidad con que se producen los cambios obligan al sujeto pasivo a mayores esfuerzos y costos de adaptación a las nuevas reglas, además la necesidad de estar en alerta constante de las modificaciones, so pena de quedar expuesto a las sanciones por incumplimiento. Debemos también tener en cuenta que un gran contingente de contribuyentes, con sedes administrativas foráneas, contratan asesores que no operan habitualmente en el ejido municipal y que por lo tanto se requiere un mayor esfuerzo por parte de la administración fiscal para tornar operativas las modificaciones y exige asignar recursos y tiempo al monitoreo del acatamiento de los cambios establecidos.

Un sistema tributario municipal transparente exige que las ordenanzas tributarias, los decretos reglamentarios, resoluciones, circulares, etc., sean estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso, que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados.

El cuerpo normativo tributario de nuestro municipio no presenta mayor o menor complejidad que cualquier otro con el que se pretenda comparar, y no se ha visto sometido a modificaciones que afecten sustancialmente su esencia, aunque existen puntos que demandan tratamiento para mejorar las reglas en la relación fisco contribuyente. El nuevo Código Civil y Comercial planteó y plantea retos para adaptar las normas locales a estas normas de fondo, lo cual hace que la relativa estabilidad normativa se vea afectada a la luz de las nuevas formas, instituciones y tratamientos introducidos recientemente. Asimismo, la administración tributaria se ve en la necesidad de emitir notas aclaratorias, dictámenes, comunicados para ir acompañando las modificaciones que instaura el nuevo cuerpo, tal es el caso del tratamiento de las concesionarias, los alquileres, etc.

La Administración Tributaria debe responder a los siguientes interrogantes ¿Es clara la norma? Si no, ¿se requiere una modificación o una nueva legislación? ¿Son claros los requisitos administrativos? ¿Hay herramientas de interpretación, tales como resoluciones interpretativas, fácilmente accesibles? ¿Hay disponibles herramientas informativas claras, en los niveles pertinentes de detalle, en el lenguaje de los contribuyentes? ¿Son accesibles en los canales elegidos por los contribuyentes (por ejemplo, en internet, en papel)? ¿Han incluido la publicación en medios relevantes para la industria o de la comunidad? ¿Hay disponibilidad de servicios de apoyo eficaces para satisfacer las necesidades de los contribuyentes? (por ejemplo, los servicios de información telefónica, servicios web, visitas educativas de campo, etc.) ¿Se ha tenido oportunidad de recordar cuáles son sus obligaciones a las personas en riesgo potencial?

Ahora bien, la pregunta es qué está haciendo nuestra administración tributaria para evitar los riesgos de cumplimiento vinculado a este contexto legal es pos de facilitar el

cumplimiento tributario. En este sentido se pueden identificar acciones concretas llevadas a cabo las cuales impactan en distinto grado sobre el cumplimiento tributario, tal es el caso de:

- Proponer la eliminación del régimen para pequeños contribuyentes porque la complejidad de las reglas que regulaban los regímenes de información y recategorización atentaban contra la sencillez analítica y operativa que acunó su nacimiento.
- Ofrecer la asistencia en sede para la emisión de la declaración jurada mediante terminales de autogestión con asesoramiento del personal afectado a la atención al contribuyente
- Implementar un sistema de acceso vía web que permite al contribuyente realizar la presentación de sus declaraciones juradas en línea, con impacto inmediato, facilitando con ello el cumplimiento de su deber formal como así también posibilita la consolidación de deuda mediante la suscripción de planes de pago on line, facilita el pago en término de los planes de financiación mediante la incorporación del débito bancario de las cuotas por vencer, permite la consulta de información actualizada sobre los datos del contribuyente (actividades declaradas, domicilios fiscal y comercial, etc) cuyo conocimiento inmediato posibilita advertir cualquier discrepancia con la realidad del contribuyente y de este modo enmendar un posible incumplimiento de carácter formal además de mejorar el control de cumplimiento de pago por parte del propio contribuyente respecto de las obligaciones devengadas.
- Suscribir convenios con nuevos canales de pago para facilitar el acceso a la cancelación de la obligación por diferentes vías alternativas: nuevos centros de cobro y nuevos canales de pago electrónico.

La legislación que define política tributaria, merece especial atención; entre los aspectos más relevantes encontramos:

1.1.2.1 Alícuotas:

La alícuota forma parte de la política tributaria. La literatura la señala como una variable que incide sobre el cumplimiento y es consistente en cuanto a su efecto adverso sobre el cumplimiento. Tanto Alm, Jackson y Mckee (1992), como Sour (2006) concluyen que altas tasas generan un bajo cumplimiento.

Para lograr comprender los fundamentos del comportamiento del contribuyente, podemos citar lo expuesto por Lamagrade (2001) quien realiza una consideración especial mencionando lo siguiente: ... puesto que el individuo maximiza su utilidad, cuanto mayores sean los beneficios potenciales en relación a los costes, mayor será la probabilidad de que un individuo intente defraudar impuestos. Dentro de este contexto de incertidumbre, el nivel

óptimo de fraude fiscal será función de la probabilidad de detección, de la magnitud de la sanción impuesta, del nivel de renta y de los tipos impositivos.

No han sido pocos los casos en que se hemos realizado impugnaciones en las declaraciones juradas de los contribuyentes, sustentada en la asignación de mayor base imponible a aquellas jurisdicciones que presentan menores alícuotas.

Otra cuestión a tener en cuenta es que el comportamiento tributario de los contribuyentes empeora cuando está menos satisfecho con los servicios que entrega el gobierno con relación a los tributos que paga. La relación de intercambio podría explicar la evidencia empírica: cuando la tasa impositiva es alta el contribuyente siente que no recibe una compensación adecuada por su tributo.

La opinión que los contribuyentes tengan del destino de la tasa, de la racionalidad con la que se gastan los ingresos públicos, de la pertinencia de los bienes y servicios públicos financiados, son aspectos que también hacen más o menos aceptable al sistema frente a los contribuyentes.

1.1.2.2. Moratorias

Por razones de índole recaudatorio se recurre con determinada asiduidad a distintos tipos de medidas tendientes a facilitar el ingreso del tributo adeudado al fisco, por contribuyentes que por distintas razones no han podido cumplir en tiempo y forma o bien por aquellos que directamente no habían expuesto la materia sujeta a imposición por la que debían ingresar los tributos correspondientes. Este tipo de políticas tributarias no sirven para corregir las distintas actitudes adoptadas por los incumplidores frente a su obligación de tributar, lo que hace es provocar escepticismo, descreimiento, desaliento y hasta genera indignación en aquellos contribuyentes que cumplen.

1.1.2.3 Sanciones

Las sanciones previstas en caso incumplimiento fiscal constituyen un sistema de premios y castigos. Se supone que cuanto más severas sean estas sanciones, más grande es el desincentivo a incumplir. Asimismo, también importa el rigor con el que estas sanciones sean aplicadas y el tiempo que transcurre entre el incumplimiento y la aplicación del castigo. En nuestro caso queda facultada la administración fiscal la graduación de la multa, por lo tanto, su magnitud (dentro de los parámetros legales) y aplicabilidad conforman variables controlables.

1.1.3 Factores económicos

Es necesario identificar comportamientos que tengan relación con el contexto económico. Como la inflación, el crecimiento de la economía, de determinados sectores de actividad, el acceso al financiamiento, etc, que es esperable que incida sobre la conducta de los contribuyentes y los niveles de recaudación.

Cuando la economía está en auge, los individuos, en promedio, tienen una menor disposición a tomar riesgos debido a que bajo tal circunstancia la evasión puede resultar una estrategia menos atractiva para asegurar cierto nivel de rentabilidad. Por el contrario, si la economía está transitando por una fase de depresión, la evasión puede ser vista como una estrategia de supervivencia más aceptada, aumentando así, la disposición a tomar riesgos promedio por parte de los contribuyentes.

Existe un grupo de contribuyentes que cae en riesgo de no pago en épocas económicas adversas. Es clave generar oportunidad de pago para estos contribuyentes. Existe otro grupo que aprovecha coyunturas económicas para suspender el pago de impuestos, estando en condiciones hacerlo.

1.1.4. Factor Tecnología

Con la llegada de las tecnologías de información, el quehacer en el mundo de los negocios ha experimentado un cambio sustancial, incluyendo la manera de llevar la contabilidad, lo cual ha involucrado los procedimientos de ejecutar el control fiscal, actividades propias de la actividad fiscal y tributaria.

El impacto del fenómeno de internet en el aspecto fiscal, tanto en la actualidad como históricamente desde su aparición, y las peculiaridades en materia tributaria que poseen los negocios a través de la Red, Online, las cuales hacen necesaria la evolución hacia una tributación transfronteriza en esta materia. Desde el momento que nace una nueva forma de hacer negocios, como es Internet, surge la necesidad de su estudio fiscal.

1.2. Entorno interno

El análisis interno de la administración tributaria en relación a sus capacidades o deficiencias para abordar un modelo de gestión del riesgo implica diagnosticar prioritariamente la claridad en la definición de su misión y objetivos, la cultura y estructura organizacional, los sistemas de información, las capacidades y habilidades que posee y desarrolla para poder mitigar los riesgos de cumplimiento.

1.2.1. Misión, objetivos, cultura y estructura organizacional

“Para la formulación y operacionalización de la política de administración del riesgo es fundamental tener claridad de la misión institucional, sus objetivos y tener una visión sistemática de la gestión, de manera que no se perciba esta herramienta gerencial como algo aislado del mismo accionar administrativo”⁸

La Ordenanza de creación (8744) de la Administración Fiscal Municipal (AFIM) como ente autárquico especializado, le encomienda como misión principal hacer efectivas las políticas

⁸ Comisión de Regulación de Energía y Gas de Colombia. Política de administración del riesgo. Colombia, 2014.

tributarias de la Municipalidad de Paraná de una forma eficiente y ordenada tanto en su estructura interna como respecto a su relación directa con los contribuyentes.

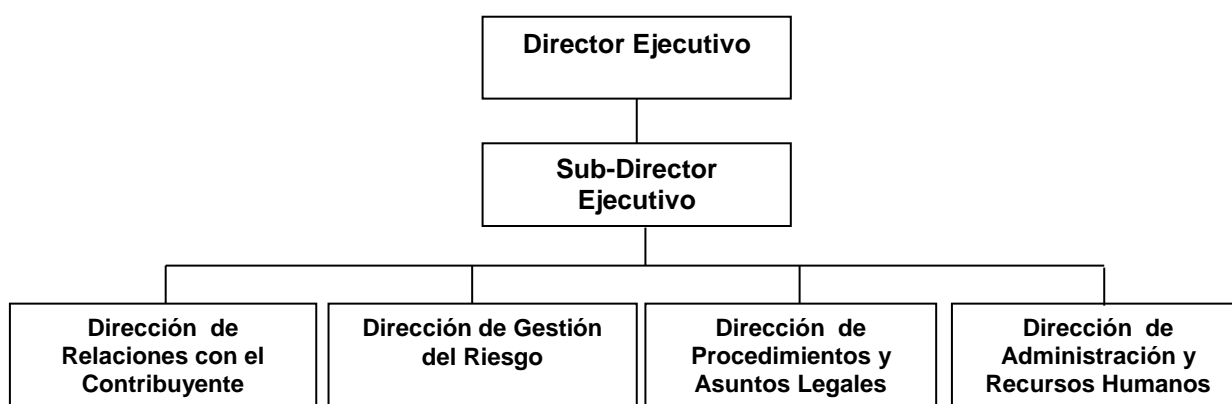
Si la gestión del riesgo de cumplimiento trata sobre asegurar la correcta aplicación de los limitados recursos, entonces lo que representa un riesgo de cumplimiento debe definirse a la luz de objetivos más amplios de las autoridades. Por este motivo aclarar los objetivos organizativos es crítico para lograr un enfoque de la gestión del riesgo del cumplimiento de por vida. A su vez, los objetivos organizativos reflejan el contexto en el cual la autoridad actúa.

Dentro de los objetivos principales, que orientan su funcionamiento y gestión de nuestra administración se establecen los siguientes:

- Promoción del cumplimiento voluntario, fomentando la cultura tributaria a partir de planificaciones estratégicas y procesos de educación tributaria.
- Generación de una atención eficiente hacia los contribuyentes de forma de lograr una relación de excelencia entre el Contribuyente y el Organismo
- Concientización de los contribuyentes, resaltando los beneficios que brinda a los ciudadanos el cumplimiento de sus deberes tributarios.
- Instalación de la economía formal como única alternativa, proyectando y llevando a cabo acciones concretas que permitan combatir la informalidad vigente.

Cada una de las funciones y tareas que se desarrollan en la Administración Fiscal Municipal, tiende al logro de estos objetivos. Con mayores o menores aciertos su accionar es siempre transparente y no se ha evidenciado en su historia evento que desmedre la confianza del universo de contribuyentes.

El decreto 1051/2009 reglamenta la estructura orgánica y funcional superior de la Administración Fiscal Municipal, determinando las responsabilidades y acciones de cada órgano definido en su organigrama.



Sucesivos decretos fueron delineando la estructura inferior, que se compone esquemáticamente de los cargos que a continuación se detallan. Hoy una de las grandes

debilidades en la estructura funcional está representada por los cargos vacantes generados principalmente por jubilación del personal.

La Dirección de Gestión del Riesgo está conformada por tres Subdirecciones, la de Fiscalización, la de Selección y Control y la de Fiscalización Interna y Financiación de Deudas de Grandes Contribuyentes. Cada uno con sus respectivas jefaturas de Departamento y Sección. Es decir que estamos ante un organización por función.

El impacto de las estructuras organizacionales en el proceso de gestión del riesgo de cumplimiento no debe desestimarse. Los procesos necesitan existir para contrarrestar los efectos potencialmente negativos de los sistemas obsoletos que llevan a la infra-optimización de las respuestas de cumplimiento organizacional. Hay muchas estructuras organizativas diferentes entre las autoridades tributarias, y todas tienen validez. Sin embargo, las autoridades necesitan mantener una evaluación continua del contexto operativo a la luz del proceso de gestión del riesgo del cumplimiento y sus resultados. Las consideraciones primordiales dentro de una organización, tales como tamaño de la población contribuyente o la falta de recursos, pueden ayudar a darle forma al proceso.

El compromiso de la planta de personal y la dirección es esencial para una operación efectiva de cualquier sistema de gestión del cumplimiento del riesgo. Esto a su vez es creado por un compromiso claro y responsable de la organización y sus líderes a cualquier estrategia nueva de cumplimiento, así como una dirección sensibilizada para albergar un entendimiento y aceptación habitual. Esta es una de las fortalezas que presenta nuestra administración. El elevado nivel de compromiso de la alta dirección y los niveles inferiores. La planta de personal en el área de la Dirección del Riesgo se encuentra altamente profesionalizada, de un total de 32 miembros 11 son profesionales en ciencias económicas y de ellos 7 han realizado especializaciones en Administración Tributaria Subnacional, y la gran mayoría ha asistido a talleres y cursos de capacitación en materia tributaria, referida tanto a perfeccionamiento de tareas de auditoría como a selección de escenarios de acción. Como en la mayoría de las administraciones la remuneración percibida no constituye un elemento motivador pero es evidente ello no es óbice para el compromiso con los objetivos organizaciones.

1.2.2 Sistemas informáticos

La gestión del riesgo del cumplimiento está basada principalmente en la capacidad de la autoridad para recibir múltiples piezas de datos y procesarlos para formar conocimientos respecto al comportamiento de los contribuyentes. La calidad, oportunidad y la capacidad de procesamiento de la información de los contribuyentes condiciona su éxito o fracaso del modelo de gestión del riesgo de cumplimiento.

La conversión rutinaria a conocimiento de los ingentes volúmenes de los datos de cumplimiento, sería imposible sin las tecnologías de la información

Nuestra Administración Fiscal Municipal ha incorporado el Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT) que es un sistema web desarrollado en software libre que permite gestionar acciones, actividades y tareas involucradas en el proceso de emisión, recaudación y fiscalización de los tributos. Además, permite una visualización global a través de la cuenta corriente única por contribuyente

El SIAT es un software que permite gestionar la Administración Tributaria respetando las siguientes premisas⁹:

El núcleo informativo es el contribuyente. Esto significa que el Contribuyente está vinculado con todas sus obligaciones fiscales permitiendo implementar una Cuenta Corriente Única por Contribuyente, esto es una visualización global por contribuyente, manteniendo el tratamiento particular de cada cuenta contributiva (no significa unificación de saldo).

Cada Contribuyente posee una clave única de identificación municipal basada en la CUIT otorgado por la AFIP.

Existe la posibilidad de segmentar los contribuyentes en función de diversas variables (por ej, determinación de cuentas tributarias de interés municipal; cuentas que abonan determinados importes; cuentas y períodos reclamados en vía judicial; cuentas ubicadas en determinados sectores de la ciudad; cuentas que reflejen determinadas actividades; etc), entre otros accesos informativos y análisis posibles.

A partir de los reportes que el sistema tiene capacidad de generar se ha pensado en una serie de indicadores de cumplimiento tributario y segmentación de contribuyente en función de su participación relativa en la recaudación del tributo para generar un modelo de administración del riesgo

1.2.3 Capacidades de personal

Las habilidades del personal de la organización sustentan la viabilidad de un modelo aun después de implementar sistemas informáticos sofisticados. Las habilidades y la búsqueda de capacidades son elementos clave y la identificación eficiente de los riesgos es altamente dependiente de la inversión en competencias analíticas y de investigación. Además, las habilidades en áreas tales como, matemáticas y estadística, habilidades que quizás no estén directamente asociadas con las administraciones tributarias pueden ser particularmente valiosas en la identificación y evaluación del riesgo. Desarrollar las capacidades de la organización requiere tanto del entrenamiento de personas para diseñar y operar los sistemas, así como en la investigación y actividades de inteligencia. La experiencia del personal puede servir para prevenir la alienación del mismo, a la vez que el establecimiento de nuevas habilidades. El uso de una identificación de riesgos centralizada

⁹ Municipalidad de Rosario. *Primer Software Liberado*

y métodos de selección de casos puede ser un gran cambio cultural para el personal . La introducción de sistemas de identificación de riesgos y, en particular, el reconocimiento del personal que tiene un rol importante en la identificación del cumplimiento es crucial. El sistema sólo será completamente eficaz cuando inteligencia, análisis y usuarios entiendan cómo contribuyen al proceso como un todo.

2. IDENTIFICAR EL RIESGOS

Realizado un diagnóstico del contexto, llega la etapa de la identificación del riesgo de cumplimiento. La mayoría de las autoridades usan un rango de fuentes de información y técnicas de manipulación de datos acompañadas de herramientas analíticas para identificar riesgos emergentes. El uso y manipulación de los datos es una actividad importante tanto para la identificación de riesgos como para su evaluación y categorización.

El uso de indicadores relevantes es clave en esta etapa de identificación de riesgos.

Los indicadores son múltiples y guardan información valiosa para la propia Administración Tributaria. Por ello, si ésta logra crear un Data Warehouse tomando como cimientos su propia base de datos, la información que obtenga posteriormente tendrá un valor agregado y permitirá cumplir de una manera más eficiente el manejo de la información, además de evitará la emisión innecesaria de múltiples reportes, de los cuales a veces se requiere solo un dato¹⁰

Planteamos inicialmente que el riesgo de cumplimiento está asociado al grado de incumpliendo en la obligación tributaria que caracteriza la conducta histórica del contribuyente. Con los datos emanados del sistema de información la administración fiscal determinará el comportamiento fiscal de los contribuyentes que posteriormente le permitirá establecer una calificación de los mismos en función del grado de cumplimiento y los riesgos asociados a su conducta,

2.1. Comportamiento Tributario

Los indicadores que se elaborarán en función de los datos disponibles en el sistema de información vigente serán los siguientes:

2.1.1. Variables e Indicadores

2.1.1.1. Incumplimiento de presentación de Declaraciones Juradas: cantidad de declaraciones juradas cuya presentación se verifique omitida al momento de la evaluación.

¹⁰ WOLFF, Carmen Gloria. “La Tecnología Datawarehousing”. Artículo publicado en “Ingeniería Informática: La revista electrónica del DIICC” y se puede consultar en la página web: <http://www.inf.udec.cl/revista/edición3-2/cwolff1.html>

2.1.1.2. Omisión de pago: cantidad de declaraciones juradas impagas

2.1.1.3. Determinaciones de Oficio: verificación de procesos de determinación de oficio de la obligación tributaria, su conformación y pago de la deuda resultantes.

2.1.1.4. Incumplimiento de Convenios de Pago: cantidad de cuotas impagas de los convenios vigente y cantidad de planes de financiación de deuda suscriptos por el contribuyente en los que hubiera operado la caducidad.

2.1.1.5. Incumplimiento a los Deberes Formales: se analizará la comisión conjunta o indistinta de los siguientes incumplimientos:

2.1.1.5.1. Cantidad de declaraciones juradas presentadas fuera de los plazos generales establecidos en las normas fiscales.

2.1.1.5.2. Cantidad de resoluciones de multa, por incumpliendo a los siguientes deberes formales de los contribuyentes:

Por falta de inscripción en la tasa.

Por la falta de comunicación de constitución o cambio de domicilio fiscal, cuando la misma no sea realizada dentro de los veinte días corridos su constitución o cambio.

Por falta de conservación de documentación.

Por falta de emisión de facturas o documentos equivalentes respaldatorios de las operaciones realizadas, de acuerdo a la legislación vigente en la materia

Por falta de exhibición de documentación ante el requerimiento de esta Administración Fiscal Municipal

Por cada falta de contestación de los requerimientos de información formulados por esta Administración Fiscal Municipal ya sea en carácter de contribuyentes, responsables o terceros

Por la comunicación fuera de término por parte de contribuyentes y responsables de alta, modificación, cese de actividades gravadas o cualquier otra circunstancia que altere hechos o bienes sujetos a gravamen

Por la violación del deber de facilitar las tareas de fiscalización en relación con los funcionarios de la Administración Fiscal Municipal y delegatorios de dichas tareas.

Por la falta de comunicación de presentación en concurso dentro del plazo establecido por la legislación respectiva.

3. ANALIZAR LOS RIESGOS

Los riesgos una vez que fueron identificados deben ser analizados a través de una matriz que permita identificar el impacto con la probabilidad que ocurran. Consecuencias y

probabilidad de ocurrencia de un determinado evento se conjugan para permitirnos tener una valoración del riesgo.

La consecuencia se mide en términos del impacto que un riesgo tendría sobre el logro de los objetivos organizacionales. Entendemos que cuanto mayor sea la participación del contribuyente en la recaudación, mayor será la incidencia de una conducta incumplidora, por lo tanto se ha decidido tomar como indicador de impacto el importe de la Tasa por Inspección Sanitaria, Higiene, Profilaxis y Seguridad más el Fondo de Promoción al Turismo promedio declarada o determinada por el organismo fiscal, correspondiente a los últimos 6 periodos inmediatos anteriores a la evaluación.

La probabilidad se mide en términos de posibilidad de que un riesgo ocurra y la misma la asociamos con la frecuencia y cantidad de indicadores negativos de incumplimiento. Cuanto mayor sea el grado de incumplimiento pasado del contribuyente mayor será la probabilidad de ocurrencia del riesgo de cumplimiento. Por ello para un incumplimiento grave la probabilidad de ocurrencia del riesgo será alta, para un incumplimiento moderado la probabilidad de ocurrencia la entenderemos en un nivel medio y si no presenta incumplimientos el riesgo que se asume es bajo.

3.1. Matriz de Calificación del Comportamiento Tributario del Contribuyente

Indicadores	COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO		
	INCUMPLIMIENTO GRAVE	INCUMPLIMIENTO MODERADO	NO EVIDENCIA INCUMPLIEMINTO
Presentación de Declaraciones Juradas	4 o más omisiones	hasta 3 omisiones	No omitió la presentación de DDJJ
Omisión de Pago	7 o más declaraciones juradas impagas	Hasta 6 declaraciones juradas impagas	No presenta deuda
Determinación de Oficio	Se determinó la obligación tributaria de oficio y no conformó el ajuste/determinación	Se determinó la obligación tributaria de oficio, conformó y pagó la deuda resultante	No se realizó determinación de oficio
Convenio de Pagos	3 o más cuotas impagas 1 o más planes de pago caducos	Hasta 2 cuotas impagas	No adeuda cuotas de convenios de pagos ni posee planes de pago caducos
Deberes Formales a) Presentación extemporánea de DDJJ	10 o más declaraciones juradas extemporáneas	Hasta 9 declaraciones juradas extemporáneas	No realizó presentaciones de declaraciones juradas extemporáneas
b) Multas	3 o más multas	Hasta 2 multas	No registra multas

3.1.1. Puntaje

Para cada variable analizada, representativa del comportamiento fiscal de los contribuyentes, se utilizó distintos indicadores que permiten evaluar la conducta tributaria dividiéndolas en tres categorías conforme al grado de cumplimiento/ incumplimiento de los deberes formales y materiales: Incumpliendo Grave, Incumpliendo Moderado, No Evidencia Incumplimiento.

A cada una de las variables analizadas se le asigna un puntaje de 0 a 20, conforme al comportamiento del contribuyente. Si la conducta fiscal del contribuyente se caracteriza según el indicador como “no evidencia incumplimiento” se le asigna un puntaje nulo, si se verifica moderado incumplimiento 10 y si los indicadores reflejan incumpliendo grave se le asigna el mayor puntajes que es 20. Para la variable “Deberes Formales” que se divide en dos incisos se asigna a cada uno: 0 puntos, 5 puntos o 10 para la conducta de cumplimiento, incumplimiento moderado e incumplimiento grave respectivamente.

Variables	COMPORTAMIENTO FISCAL		
	INCUMPLIMIENTO GRAVE	INCUMPLIMIENTO MODERADO	NO EVIDENCIA INCUMPLIMIENTO
Presentación de Declaraciones Juradas	20	10	0
Omisión de Pago	20	10	0
Determinación de Oficio	20	10	0
Convenio de Pagos	20	10	0
Deberes Formales			0
a) Presentación extemporánea de DDJJ	10	5	
b) Multas	10	5	0

3.1.2. Categorización

Conforme al puntaje total obtenido se categoriza a los contribuyentes según su comportamiento Fiscal:

Categoría	Puntaje
Contribuyente con Incumplimiento Grave	Más de 50 puntos
Contribuyente con Incumplimiento Moderado	Más de 0 y hasta 50 puntos
Contribuyente que No evidencian Incumplimiento	0 puntos

3.2. Matriz de Calificación Fiscal de Contribuyentes Según el Impacto Fiscal

3.2.1. Variables e Indicadores

La calificación fiscal de los contribuyentes y/o responsables en función del impacto fiscal que tiene su conducta sobre los objetivos organizaciones y la consecuente categorización del contribuyente, se realizará teniendo en cuenta la siguiente variable e indicador:

Tamaño: importe de la Tasa por Inspección Sanitaria, Higiene, Profilaxis y Seguridad más el Fondo de Promoción al Turismo promedio declarada o determinada por el organismo fiscal, correspondiente a los últimos 2 periodos inmediatos anteriores a la evaluación.

Variables	IMPACTO FISCAL	
	Alto	Bajo
Tasa más Fondo	Tasa + fondo superior o igual a \$5000	Tasa + fondo inferior a \$5000

Este importe será actualizado en cada evaluación y será el que se corresponda con el percentil. Es decir la tasa declarada/ determinada promedio se ordenará de menor a mayor, se determinará la posición del percentil 80 (por debajo de este importe se encuentra el 80% de los contribuyentes que tributan menos tasa y por encima del 20% de los contribuyentes que tributan más), los ingresos definidos para ese percentil serán el indicador para cada evaluación que se practique, de manera de garantizar que el 20% de los contribuyente con tasas superiores estarán incluidos dentro de esta categoría.

3.2.2. Categorización

Conforme al puntaje total obtenido se categoriza a los contribuyentes según su comportamiento fiscal:

Categoría	Parámetro
Pequeño contribuyente	Impacto bajo
Medianos y Grandes contribuyentes	Impacto alto

4. VALORACIÓN DE LOS RIESGOS

Priorizando riesgos. El producto final debería ser un catálogo de los riesgos de cumplimiento priorizados que son objeto de una consideración relacionada con su tratamiento específico. La priorización requiere que las evaluaciones combinadas de consecuencias y probabilidad se agrupen en un intento de determinar una proporción relativa de los riesgos.

4.1. Matriz de Riesgo de Cumplimiento

PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	MEDIA / ALTA	RIESGO MODERADO GRADO 1	RIESGO INACEPTABLE GRADO 1	
		RIESGO MODERADO GRADO 2	RIESGO INACEPTABLE GRADO 2	
	BAJO	RIESGO TOLERABLE GRADO 2	RIESGO TOLERABLE GRADO 1	
		BAJO	ALTO	
			IMPACTO	

Pueden identificarse así las siguientes zonas de riesgo, la zona roja, la zona amarilla y la zona verde, con dos niveles o grados cada uno. Los colores empleados son típicos señaladores de situaciones de advertencia, cada una de las cuales tiene asociado una probabilidad de ocurrencia y un determinado grado de incidencia. La gravedad se incrementa linealmente a medida que crecen las consecuencias y el nivel esperado de que ocurran. Esto permitirá para los usuarios internos de la información la fácil identificación de la situación que está enfrentando y como calificador de riesgo le permitirá a los contribuyentes un interpretación sencilla de la situación en la que lo encuadra la administración fiscal.

4.2. Zonas de Riesgos

ZONA ROJA		ZONA AMARILLA		ZONA VERDE	
RIESGO INACEPTABLE GRADO 1	RIESGO INACEPTABLE GRADO 2	RIESGO MODERADO GRADO 1	RIESGO MODERADO GRADO 2	RIESGO TOLERABLE GRADO 1	RIESGO TOLERABLE GRADO 2

5. TRATAMIENTO DE LOS RIESGOS

Antes de abordar la matriz de tratamiento del riesgo será importante enunciar las acciones empleadas por el área de Gestión del Riesgo.

5.1. Tipos de acciones: *Acciones Preventivas, Acciones de Monitores y Control, Correctivas y Sancionatorias.*

Estas a su vez se subdividen en acciones masivas por un lado y las acciones selectivas (individuales o sectoriales) en base a criterios específicos y estratégicos. Y de acuerdo a la periodicidad de la acción se pueden identificar aquellas de carácter permanente o más frecuente sobre los contribuyentes (comunicación pre-cumplimiento, intimaciones de pago, monitoreo sobre grandes contribuyentes) y aquellas intervenciones que se realizan periódicamente o de forma no reiterada (inspecciones).

5.1.1. Preventivas

5.1.1.1. Comunicación y Difusión: Aviso de vencimiento por redes sociales, por e-mail. Pautas publicitarias y notas informativas en medios de comunicación masivos donde se abordan temáticas de cumplimiento tributario: planes de facilidades de pago, las acciones de control masivo ejecutadas, novedades respecto a modificaciones normativas, empadronamiento. Folletería agregada al reparto de boletas de tasas no declarativas. Comunicación con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y con las Cámaras Empresarias, Industriales o Comerciales.

5.1.1.2. Facilitación: Guías instructivas de trámites, de confección de formularios con indicación de los respectivos datos de contacto para asesoría en línea.

5.1.1.3. Educación Tributaria: se implementó a inicios del 2017 el Programa de Cultura Tributaria. En el marco de un acuerdo de colaboración y acciones conjuntas con la AFIP se ejecutó exitosamente la primera etapa del programa destinado a niños en edad preescolar y escolar hasta los 11 años. Se realizaron intervenciones educativas, mediante actividades lúdicas, donde se abordaron conceptos de los servicios y bienes públicos, se trabajaron los valores de solidaridad y colaboración. Las actividades se realizaron en Ferias de gran convocatoria organizada por la Municipalidad. La segunda etapa se concretará a fines de junio con jornadas de asesoramiento destinada a emprendedores locales registrados como tales en la Secretaria de Producción Municipal. El objetivo del encuentro (primero de sucesivos definidos durante el año) es brindar información respecto las características generales de la Tasa por Inspección Sanitaria, Higiene, Profilaxis y Seguridad, trámites de inscripción y presentación de declaraciones juradas, características operativas de

liquidación y pago. La tercera etapa se prevé ejecutarla en el mes de septiembre y consiste en jornadas de formación tributaria en escuelas y universidades.

5.1.1.4. Convenios de Intercambio de Información: Se ha suscripto un convenio de intercambio de información con el Organismo Fiscal Provincial. El solo conocimiento por parte del contribuyente de que la Administración Tributaria cuenta con información, por ejemplo, de las bases imponible declaradas en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, induce a que la determinación de la obligación tributaria guarde determinados cánones de similitud de criterios e importes imponible (para los contribuyentes locales). Es decir, el contribuyente podría, ante esta situación, verse obligado a modificar su conducta a sabiendas de que el organismo posee información con la cual analizará la consistencia de sus declaraciones juradas.

5.1.2. Monitoreo y Auditorías

5.1.2.1. Análisis de Consistencia

5.1.2.1.1. Desvío respecto a la Tasa Promedio del Sector: se considerarán los desvíos que surjan del siguiente cociente, computando a tal efecto la tasa que surja de las declaraciones del contribuyente o la que surja de determinaciones del Organismo Fiscal en el caso que exista resolución determinativa definitiva de la obligación tributaria.

Tasa Promedio Individual- Tasa Promedio del Sector

Tasa Promedio del Sector

5.1.2.1.2. Desvío respecto a la Tasa Promedio Declarada en el Semestre anterior: se considerarán los desvíos que surjan del cociente, entre la diferencia de la tasa promedio declarada en el segundo semestre y la tasa promedio del primer semestre del año calendario inmediato anterior a la evaluación (no se aplicará en actividades con típicos ciclos de ingresos estacionales) computando a tal efecto la tasa que surja de las declaraciones del contribuyente o la que surja de determinaciones del Organismo Fiscal en el caso que exista resolución determinativa definitiva de la obligación tributaria.

Tasa Promedio Segundo Semestre - Tasa Promedio Primer Semestre

Tasa Promedio Primer Semestre

5.1.2.1.3. Desvío respecto a la Base Imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos: se considerarán los desvíos que surjan del siguiente cociente, computando a tal efecto la sumatorias de las bases imponible declaradas por el contribuyente o las bases imponible determinadas por el organismo fiscal en el caso que exista

resolución determinativa de la obligación tributaria y la sumatoria de las bases imponibles declaradas por el contribuyente o responsable ante el Organismo Fiscal provincial en virtud del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. En el caso de contribuyentes sujetos al Régimen de Convenio Multilateral se efectuará la sumatorias de las bases imponibles correspondientes a la jurisdicción 908.

Sumatoria Base Imponible IB - Sumatoria Base Imponible T.I.S.H.P.S.

Base Imponible Promedio Impuesto sobre los Ingresos Brutos

5.1.2.1.4. Desvío respecto a las Remuneraciones (Bases Presuntas): se considerarán los desvíos que surjan del siguiente cociente, computando a tal efecto la sumatorias de las bases imponibles declaradas por el contribuyente o las bases imponibles determinadas por el organismo fiscal en el caso que exista resolución determinativa de la obligación tributaria y por otro lado la sumatoria de remuneraciones declaradas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos

3 x Sumatoria Remuneraciones - Sumatoria Base Imponible IB

3 x Sumatoria Remuneraciones

5.1.2.2. Verificaciones - Intimaciones

5.1.2.2.1. De Incumplimiento de Pago con DDJJ Presentada

5.1.2.2.2. De Incumplimiento de Pago Sin DDJJ Presentada

5.1.2.2.3. De Inconsistencia de Base Imponible Declarada u otro elemento de la Obligación Tributaria

5.1.2.2.4. De Declaraciones Juradas sin Movimiento

5.1.2.3. Inspecciones Contables Integrales

5.1.3. Correctivas y Sancionatorias

5.1.3.1. Calificación como contribuyente de alto riesgo fiscal

5.1.3.2. Determinaciones de oficio

5.1.3.3. Instrucción de Sumario de Multa por Omisión

5.1.3.4. Aviso de pre-judicialización de la deuda

5.2. Matriz de Intervención

Si el riesgo ha sido debidamente expuesto, entonces el siguiente paso consiste en seleccionar o desarrollar una estrategia de tratamiento apropiado para abordar el comportamiento

PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	MEDIA / ALTA	CONTROL PERIÓDICO SELECTIVO CORRECTIVAS Y SANCIONATORIAS LEVES	CONTROL PERMANENTE INDIVIDUAL CORRECTIVAS Y SANCIONATORIAS GRAVES
		MONITOREO Y PREVENCIÓN CORRECTIVAS Y SANCIONATORIAS LEVES	CONTROL PERMANENTE SELECTIVO CORRECTIVAS Y SANCIONATORIAS GRAVES
	BAJO	PREVENCIÓN	CONTROL OCASIONAL MONITOREO Y PREVENCIÓN
		BAJO	ALTO
		IMPACTO	

Los contribuyentes de la Zona Roja y Verde Grado 1, están bajo la órbita de acción específica permanente de la Subdirección de Fiscalización Interna y Financiación de Deudas de Grandes Contribuyentes en lo que respecta a las acciones de monitoreo y prevención y control puntual de pago. Las actividades de control más exhaustivas sobres estos contribuyentes, están a cargo de la Subdirección de Fiscalización, que posee asignadas las acciones de verificación e inspección con personal entrenado y altamente capacitado, para abordar la magnitud y complejidad de negocios vinculado a este tipo de contribuyentes

Sobre aquellos contribuyentes de la Zona Roja **Riesgo Inaceptable Grado 1** se llevarán a cabo mensualmente análisis de consistencia y evolución de la base imponible y otros elementos que conforman la obligación tributaria y las acciones preventivas (avisos pre-cumplimiento, llamadas telefónicas por atraso en la presentación de DDJJ o pago, etc), también se ejecutan sobre éstos las tareas de intimación de pago y de presentación de declaraciones juradas en los períodos inmediatos siguientes al incumplimiento detectado. Todos los contribuyentes incluidos en este segmento de riesgo serán sometidos a verificaciones y fiscalizaciones, iniciando las intervenciones por aquellos que presenten mayor Puntaje de Riesgo.

Para los contribuyentes ubicados en la Zona Roja de **Riesgo Inaceptable Grado 2**, se iniciarán actividades de Análisis de Consistencia, por cada análisis detallado en el punto 5.1.2.1. se elaborará un ranking de estos contribuyentes en función de los coeficientes obtenidos, ordenado de mayor a menor según el coeficiente de desvío

que se haya obtenido en el cálculo de consistencia, luego se lo multiplicará por el coeficiente de riesgo relativo (puntaje riesgo del contribuyente/puntaje de riesgo del total de contribuyentes analizados), cada contribuyente obtendrá así coeficiente que combina la magnitud del desvío con el riesgo de cumplimiento, se los ordenará de mayor a menor y se seleccionarán los primeros puestos hasta alcanzar el número de casos por tipo de intervención definida en el Plan Anual de Fiscalización. En caso de que los contribuyentes hayan sido seleccionados en virtud de un análisis de desvío, no serán incluidos en el proceso de selección de los siguientes de parámetros de inconsistencia. Por esta razón damos a esta intervención en nombre de control selectivo.

En caso de constatar conductas que tipifiquen dentro de las sanciones previstas en el Código Tributario, éstas recibirán una graduación relativa más alta que aquellos contribuyentes ubicados en la zona amarilla.

Para el segmento de contribuyentes ubicados en la Zona Verde, **Riesgo Tolerable Grado 1**, se realizarán análisis de consistencia y solo se intervendrá con controles exhaustivos (verificaciones- fiscalizaciones), si presenta un coeficiente de desvío superior a la media o el organismo fiscal cuente con otros indicios de incumpliendo que ameriten la intervención.

Para los contribuyentes ubicados en la Zona Amarilla, **Riesgo Moderado Grado 1**, se ejecutarán tareas de verificación y fiscalización y serán seleccionados conforme al mismo procedimiento descrito precedentemente (para Zona Roja Riesgo Inaceptable Grado 2), pero el área responsable de ejecutarla será el Departamento de Pequeños Contribuyentes y las acciones serán de amplitud más limitada (menor alcance en periodos fiscalizados y requerimiento de información), dado que se prevé menor complejidad de los negocios a analizar y demandarán menos habilidades técnicas.

En caso de verificarse incurso en algunas de las conductas tipificada en los artículos 39 y 40, las sanciones serán de menor gravedad.

Los contribuyentes ubicados en la Zona Amarilla, **Riesgo Moderado Grado 2** se realizarán análisis de consistencia y solo se intervendrá con controles exhaustivos (verificaciones- fiscalizaciones), si presenta un coeficiente de desvío superior a la media o el organismo fiscal cuente con otros indicios de incumpliendo que ameriten la intervención. De constatare infracciones será graduadas leves.

Con los contribuyentes de la Zona Verde, **Riesgo Tolerable Grado 2**, se prevén acciones preventivas, vinculadas a la comunicación y facilitación del cumplimiento de sus obligaciones.

6. MONITOREO Y REVISION

Estas tareas intervienen en toda la etapa del proceso. Como toda herramienta estratégica de gestión es dinámica y sujeto a un contexto cambiante por lo cual resultados que se van alcanzando sobre el avance del proceso no siempre se ajustan a lo esperado. Por ello hay que realizar revisiones y controles de resultados parciales, Este modelo de gestión va acompañado de un Plan de Acción Anual del área. Hay que evaluar con determinados ratios los cambios que van afectando el comportamiento del contribuyente respecto a la situación de la que se partió.

Ratio de Incumplimiento de Pago

Ratio	COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO
Presentación de Declaraciones Juradas	$\frac{\text{Cantidad de DDJJ Omitidas Actual} - \text{Cantidad de DDJJ Omitidas Inicial}}{\text{Cantidad de DDJJ Omitidas Inicial}}$
Omisión de Pago	$\frac{\text{Cantidad de DDJJ Impagas Actual} - \text{Cantidad de DDJJ Impagas Inicial}}{\text{Cantidad de DDJJ Impagas Inicial}}$
Determinación de Oficio	$\frac{\text{Cantidad de D.O. Emitidas Actual (intervalo de tiempo)} - \text{Cantidad de D.O. Emitidas Inicial}}{\text{Cantidad de D.O. Emitidas Inicial}}$
Convenio de Pagos	$\frac{\text{Cantidad de cuotas de Convenio Impag Actual} - \text{Cantidad de cuotas Impagas Inicial}}{\text{Cantidad de cuotas de Convenio Impagas Inicial}}$
Deberes Formales Presentación extemporánea de DDJJ	$\frac{\text{Cantidad de DDJJ Extemporáneas Actual} - \text{Cantidad de DDJJ Extemporáneas Inicial}}{\text{Cantidad de DDJJ Extemporáneas Inicial}}$

7. CONCLUSIÓN

El objetivo principal de toda Administración Tributaria es que los contribuyentes cumplan cabal, oportuna y espontáneamente, pero el control tributario ejercido por la Administración es material y humanamente imposible que se haga sobre todos los contribuyentes. Por esta razón la Administración Tributaria debe generar modelos y herramientas de gestión que permitan administrar el riesgo de cumplimiento garantizando el empleo eficiente los recursos.

Instaurar nuevos modelos y esquemas de trabajo sustentado en recomendación de organismos nacionales (Instituto Argentino de Normalización y Certificación) e

internacionales (International Organization for Standardization), aporta una guía técnicamente sustentada de proceso que garantizará los mejores resultados.

Este modelo de gestión estratégica constituye para nuestra Administración Tributaria una propuesta superadora a las metodologías regidas típicamente por la informalidad.

La identificación de los riesgos de por sí es una tarea enriquecedora junto al análisis de las causas del contexto que la originan. Saber cuáles son los riesgos que enfrentamos y su origen, es el inicio de todo proceso de cambio y mejora.

La evaluación y planificación del tratamiento de los riesgos, otorga eficiencia en el cumplimiento de las funciones de la Administración Fiscal Municipal y en la administración de los recursos escasos. Asimismo, otorga pautas de trabajo y asigna responsabilidades, dándole a cada partícipe interno un rol y un objetivo dentro del proceso, comprometiéndolo como eslabón necesario en la consecución de los objetivos institucionales, siempre mostrándole la visión de conjunto y la necesidad de que todo opere bajo un sistema integrado. Por ello el modelo resalta la necesidad de comunicación permanente con todos los partícipes de sistema y elevado grado de compromiso con la misión y objetivos institucionales.

Este proceso de gestión involucra necesariamente la revisión y control en todas y cada una de sus etapas. Ante un entorno cambiante y posibles errores de diseño estas tareas se vuelven necesarias para la sustentabilidad del modelo.

Todo cambio comienza con un primer paso, este trabajo para nosotros representa esa primera pisada, y cuando una gestión acompaña las propuestas superadoras solo queda una cosa por hacer, dar el siguiente paso: implementarlo.

8. BIBLIOGRAFIA

Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (1999). *Acciones para promover la aceptación de los tributos en una sociedad democrática*. Presentado en la XXXIII Asamblea General del CIAT, del 3 al 6 de mayo de 1999.

Chelala, Santiago, Giarrizzo, Victoria. *Evasión de impuestos en Argentina: un análisis experimental de la eficiencia de premios y castigos al contribuyente*. Revista Finanzas y Política Económica [en línea] 2014, 6 (Julio-Diciembre) Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323532046002>

Comisión de Regulación de Energía y Gas de Colombia (2014). *Política de administración del riesgo*. Colombia. Recuperado

de: <http://www.creg.gov.co/index.php/es/creg/nuestra-labor/planes-politicas/politicas?download=781:politica-administracion-riesgos>

Humberto Diez (2000). *Propuestas técnicas para enfrentar la evasión*. Doctrina Tributaria Errepar Online

IRAM-ISO 31000:2015 *Gestión de riesgos, principios y líneas directrices*. Recuperado de: <http://archivo2016.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/NORMA-31000-Gestion-de-Riesgo.pdf>

IRAM 17551 *Sistema de gestión de riesgos* . Requisitos. Recuperado de: http://www.adara.org.ar/pdf/iram_17551.pdf

JARACH, Dino (2004). *Finanzas Públicas y Derecho Tributario* . Haber. Buenos Aires

Miguel Pecho Trigueros Fernando Peláez Longinotti Jorge Sánchez Vecorena (2012) *Estimación n del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000 – 2010*. Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias Documento de Trabajo N° 3 – 2012 CIAT

Municipalidad de Rosario. *Primer Software Liberado*. Recuperado de: <https://www.rosario.gov.ar/mr/softwarelibre/siat>

Organización y Cooperación Económica y Desarrollo (2004). Guía “*Gestión del Riesgo del Cumplimiento: Gestionando y Mejorando el Cumplimiento Voluntario*”. Recuperado de: http://www.captac-dr.org/c/document_library/get_file?folderId=283194&name=DLFE-7817.pdf

Villegas, Héctor, Arguello Velez, G Y Spila Garcia, R. *La evasión Fiscal en la Argentina*. Revista Derecho Fiscal T. XXIII . Buenos Aires.

Wolff, Carmen Gloria. *La Tecnología Datawarehousing*. Revista electrónica del Ingeniería Informática .Recuperado de: <http://www.inf.udec.cl/revista/edición3-2/cwolff1.html>