Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

Nuevos enfoques para la planificación de las tareas de fiscalización en las administraciones tributarias

Daniel, Marcos Oscar

1997

Cita APA: Daniel, M. (1997). Nuevos enfoques para la planificación de las tareas de fiscalización en las administraciones tributarias. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Posgrado 001502/0052

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

Col. 1502/52

"Nuevos enfoques para la planificación de las tareas de fiscalización en las administraciones tributarias"

Autor: Marcos Oscar DANIEL (4ta. Promoción)

Tutor: Pedro ANDRIEU

Tipo N 2312 ; N 23210
D1

- Abril 1997 -

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Administración Pública

Trabajo de Tesis Final

NUEVOS ENFOQUES PARA LA PLANIFICACION DE LAS TAREAS DE FISCALIZACION EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS*

AUTOR DEL TRABAJO

Lic. Marcos Oscar Daniel **

* Primer premio en el noveno concurso de monografías organizado por el Centro Interamericano de Administradores Tributarios y el Instituto de Estudios Fiscales de España - Año 1996.

** Licenciado en Economía y Contador Público FCE -UBA. Alumno de la cuarta promoción de la Maestría en Administración Pública Convenio FCE - UBA / Instituto Nacional de la Adminstración Pública.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

RESUMEN

El presente trabajo intenta efectuar un aporte sobre los enfoques que se utilizan para la planificación de las tareas de fiscalización. Se inicia con el análisis de la situación que describe la planificación efectuada en la D.G.I. de las tareas de fiscalización de campo; para luego exponer una propuesta de trabajo que busca integrar desde el diseño las funciones de planificación, ejecución y control en la Administración Tributaria.

Dentro de los objetivos del trabajo se intenta lograr, una modificación en las características de los controles para pasar de una cultura del control punitivo y posterior, hacia otra donde los controles sean preventivos y anteriores, en los casos en que dentro de la estructura del Estado las actividades tengan algún tipo de regulación, ya sea por tratarse de empresas públicas privatizadas o por circunstancias propias que determinen un tratamiento diferencial.

La creación de lo que denominamos "Unidades de Planificación Operativas" (UPO) se constituye en el eje de esta propuesta que busca orientar la planificación de corto plazo y direccionarla hacia un universo reducido, tanto por el número de contribuyentes como por la extensión territorial, permitiendo la ejecución de planes en etapa de elaboración como prueba piloto antes de su generalización hacia toda la organización.

La integración en estas Unidades de funcionarios de distinta procedencia funcional dentro de la organización, permite que la experiencia de las áreas operativas sea transferible hacia las áreas planificadoras y de control, dando lugar a una dinámica de trabajo más

integrada, la cual genera un proceso de capacitación práctica que redunda en beneficio de toda la organización.

Las Unidades ponen en marcha un proceso de planificación descentralizado permitiendo la evaluación, el seguimiento y el control por resultados en una metodología de trabajo por Proyecto específico donde el personal fiscalizador es asignado de acuerdo con su competencia y se logra una información previa del contribuyente a fiscalizar, sobre su actividad y las características de su explotación.

La asignación de los casos a fiscalizar, también prevé una asignación de las instancias posteriores a la fiscalización misma, dando lugar a un seguimiento de todo el proceso que se inicia con la fiscalización.

Desde el punto de vista funcional, estas Unidades se ubicarán al nivel de Región dependiendo del Jefe de ella, y se encontrará a ese nivel la posibilidad de incorporar información externa de otros niveles de gobierno que complementará la ya existente, en los registros de la Administración Tributaria.

El proyecto también tiene en cuenta la creación de dos tipos de registros: de Actuaciones por Contribuyentes y de Agentes Fiscalizadores que servirán para orientar las acciones posteriores, para la asignación de actuaciones según la competencia, para programar la capacitación y para otorgar una retribución diferencial a los agentes encargados de la tarea de fiscalización.

La creación de las UPO intenta dar una respuesta a los teóricos de las organizaciones quienes buscan lograr su aprendizaje, estableciendo un procedimiento para generalizar y reprocesar la información cualitativa que no logra trascender los niveles operativos que la

generan; asimismo, resulta ser una alternativa a probar, que si bien no es la solución pone en marcha un proceso dinámico hacia su búsqueda.

Evidentemente, es la planificación de las tareas de fiscalización, la llave para la realización de este Proyecto, porque parte de un proceso previo e interno de selección y concluye con una tarea posterior de contrastación y realimentación, que pone en marcha una dinámica enriquecedora para toda la gestión.

Dentro de las cuestiones que las UPO ponen de manifiesto y con implicancias para toda la organización, la más importante es la de pasar de una estructura lineal hacia la que denominamos matricial incipiente, debido a la doble dependencia presentada por aquellos agentes que además de desempeñarse en la Unidad desarrollan tareas en otras áreas de la administración, ya que ellos se constituyen en el factor crítico de todo el proceso, pues son los que incorporan los conocimientos vivenciados en su experiencia operativa y los trasladan hacia todas las áreas planificadoras para su posterior generalización.

En síntesis, el Proyecto intenta potenciar los recursos de la Administración Tributaria, a través de la generalización de una modalidad de trabajo que modifique las tecnologías de gestión con la aplicación de criterios gerenciales que ya dieron exitosos resultados en otras organizaciones; en ese sentido las UPO intentan incorporar a la Administración Tributaria conceptos que tienen que ver con la calidad, el marketing, la focalización en el cliente, la competencia, la selectividad, la especialización y la evaluación de los proyectos por los resultados obtenidos.

INDICE

INTRODUCCION

I. NUEVOS DESAFIOS PARA LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

I.I. La Administración Tributaria y la reforma del Estado en los países de Latinoamérica.

I.II. La Administración Tributaria y el nuevo rol del Estado.

I.III. Otros cambios en la economía

II. CUESTIONES TEORICAS

II.I. El lugar de la planificación en la Administración Tributaria

II.II. La planificación estratégica

II.III. La planificación operativa

III. CUESTIONES ORGANIZACIONALES

III.I El modelo burocrático

III.II. Visión de la organización

III.III. Algunos inconvenientes que presenta la planificación en la actualidad

IV. UTILIZACION DE RECURSOS INFORMATICOS

IV.I. La informática y la selección de casos a fiscalizar

IV.II. La experiencia internacional en algunos países del CIAT

V. PROPUESTA SOBRE LOS DIFERENTES NIVELES Y REQUERIMIENTOS DE LA PLANIFICACION

V.I. Conformación del Comité de Planificación

V.II. Creación de las Unidades de Planificación Operativa (UPO)

V.III. Requerimientos y criterios para la aplicación de controles selectivos

V.IV. Otras pautas para la clasificación de contribuyentes

V.V. El trabajo en las UPO

V.VI. Control, seguimiento y evaluación de los resultados de la tarea fiscalizadora

V.VII. Mecanismos para la retribución de los agentes fiscalizadores

VI. LA PLANIFICACION DE LA IMPLEMENTACION DE LAS UPO

VI.I. Incorporación de la Planificación Operativa

VI.II. Areas participantes de las UPO y requerimientos para la conformación del equipo de trabajo que gerenciará el Proyecto

VII. CONCLUSIONES Y FACTIBILIDAD DEL PROYECTO

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

ANEXOS

INTRODUCCION

El sistema de planificación al que deben someterse las administraciones tributarias en los países subdesarrollados, a veces se encuentra con graves limitaciones debido a las recurrentes crisis de financiamiento de los gobiernos centrales que provocan no pocos cambios en el sistema tributario y por ende introducen nuevas normas, impuestos de emergencia, blanqueos, moratorias y otros que deben incorporarse al accionar cotidiano de la administración tributaria.

En este trabajo partimos de una situación original dada, que se pretende modificar desde el diseño de la forma de trabajo que se va a utilizar para la elaboración del plan con que operarán las áreas fiscalizadoras en la Administración Tributaria.

En un primer capítulo, pasamos revista a los nuevos desafíos que debe enfrentar la Administración Tributaria en su conjunto, por los cambios que se vienen produciendo en la economía mundial, en el rol a cumplir por los Estados Nacionales en los países de Latinoamérica y por las transformaciones de todo el aparato productivo causadas por los cambios tecnológicos provocados por la robotización de la producción.

En el segundo capítulo exponemos algunas cuestiones teóricas que a nuestro entender requieren de precisiones en la medida que definen, tanto a la Administración Tributaria como a la planificación en sus diversos niveles, el estratégico y el operativo, así como la necesidad de su integración.

En el tercero, hacemos referencia a cuestiones organizacionales, al lugar de la Administración Tributaria dentro del modelo burocrático generalizado en las organizaciones públicas, cuál es la visión de la organización en la República Argentina, país que consideramos para centrar la observación, y cuales son algunos de los problemas que presenta la planificación en la actualidad.

En el cuarto, hacemos referencia al uso del recurso informático en el país y a la situación y experiencia internacional en algunos países del CIAT en cuanto a la selección de contribuyentes a fiscalizar.

En el quinto capítulo, exponemos la propuesta que vamos a desarrollar para las áreas planificadoras y la metodología que creemos resulta conveniente para encarar tanto la planificación global como la que se refiere a la planificación de la fiscalización de campo, materia en la que se va a centrar el trabajo.

El capítulo sexto, analiza la planificación de la implementación de la propuesta y los requerimientos para lograr su concreción.

El séptimo capítulo, expone las conclusiones del Proyecto y la factibilidad de su incorporación como metodología de trabajo en la Administración Tributaria.

I. NUEVOS DESAFIOS PARA LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

I.I. La administración tributaria y la reforma del Estado en los países de Latinoamérica.

La crisis por la que atravesaron en la década del 80 casi todos los países de la región y que llevó a denominarla la década perdida, fue reduciendo las alternativas a adoptar por los Estados Nacionales para su solución, fue así que se fueron consolidando políticas de ajuste que ante la crisis de financiamiento y la imposibilidad de aplicar políticas monetarias expansivas, por sus efectos inflacionarios, extendieron la idea de utilizar presupuestos equilibrados en la gestión de gobierno.

Ante la necesidad de obtener recursos genuinos aparecieron nuevas presiones hacia la Administración Tributaria, aunque para la obtención de un nuevo punto de equilibrio en las finanzas del Estado, también se utilizaron otras fuentes de financiamiento como ser la venta de las empresas del Estado y de la participación que tuviere el mismo en otras empresas de economía mixta.

Por consiguiente, el proceso de transformación adoptó diversas formas que fueron desde la venta a la concesión de empresas y servicios públicos para reducir la deuda acumulada o para lograr su refinanciación, dentro de esquemas pautados bajo la supervisión de diversos organismos internacionales.

Por otra parte, dentro de las ideas centrales puestas en marcha con la transformación, el nuevo rol del estado quedó determinado por la provisión de los denominados bienes públicos puros, es decir aquéllos en los que se verifican los principios económicos de no divisibilidad y de no exclusión entre los beneficiarios.

Esta situación dejó para la provisión por parte del Estado solamente a la educación, la justicia, la defensa y la salud; aunque en algunos de estos casos como en el de la educación y la salud, el Estado Nacional transfirió su prestación hacia otros niveles de gobierno, pues ahora provincias y municipios deben encargarse de efectuar esas prestaciones.

I.II. La Administración Tributaria y el nuevo rol del Estado.

Con la venta de las empresas públicas y de la participación del Estado en otras empresas se viene transformando el rol del Estado en la economía, pasando de ser un agente que producía bienes y servicios sin exclusión para toda la comunidad, a ser un agente regulador de prestaciones que actualmente, en su mayoría, están a cargo de empresas privatizadas.

Como medida de política económica, hay quienes critican esta transferencia porque dicen que sólo sirvió para transformar un monopolio público en uno privado, aunque en el caso que nos ocupa y que hace al pago de los impuestos, esta transferencia podría resultar beneficiosa pues facilitaría el aumento de los ingresos fiscales debido a que en muchos casos los déficit de las empresas del Estado y la situación global del sector impedían que se efectivicen las inversiones necesarias para mantener con eficacia los servicios y no generaban

significativos ingresos para el Fisco, pues los precios que percibían las empresas estaban dados con un gran componente político constituido por las tarifas del sector.

Por lo tanto, la transferencia de la propiedad y de la administración al sector privado puede dar lugar a un aumento de la recaudación fiscal en las empresas privatizadas, generando esta situación la posibilidad de aplicar distintas alternativas para encarar la fiscalización *del* sector que serán desarrolladas más adelante.

De esta forma el Estado fue adquiriendo un nuevo rol como regulador de la actividad económica que requiere, entre otras cosas, de un compromiso por parte de éste con los usuarios y con los demás agentes económicos, de una clara definición del marco regulatorio y de cuales son los niveles de gobierno que participarán de la gestión de los entes reguladores, además del compromiso de verificar el cumplimiento por parte de los prestadores de las cláusulas acordadas en los contratos de transferencia.

Al consolidarse la idea del equilibrio presupuestario, muchas administraciones tributarias debieron aplicar políticas de fortalecimiento institucional resultando ser, debido a los procesos de ajuste encarados en la administración central, receptoras de agentes y funciones que antes desarrollaban otras instituciones del sector.

Este fortalecimiento institucional también se vio favorecido por la obtención de diversos créditos de organismos internacionales que sirvieron para financiar la compra del equipamiento necesario para la transformación de la Administración Tributaria.

De esta forma a mediados de los 90 se presenta el desafío de poner en marcha la inversión efectuada, subsanar errores de la puesta a punto de los controles fiscales y dar los pasos necesarios para modificar las pautas culturales que permitan atacar, entre otros, los problemas de la evasión fiscal que perjudican el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

I.III. Otros cambios en la economía

Las políticas de ajuste y de apertura económica, no sólo se pueden visualizar a través de la transformación del Estado y su relación con la sociedad, sino que es la construcción de un nuevo orden a escala mundial, el telón de fondo de todas estas transformaciones, de esta forma los ajustes y cambios económicos se insertan en las políticas de globalización de la economía y regionalización de la producción que aportan nuevas tensiones a resolver por el Estado.

Este esquema de globalización que, busca la especialización competitiva siguiendo criterios de producción acordes con la abundancia relativa de los factores, pone en conflicto a los Estados Nacionales por un lado y por el otro a las corporaciones.

La aparición de bloques económicos regionales y la conformación de numerosos mercados comunes, es una de las características de éste período, donde la discusión está

centrada en lograr la eliminación de las barreras al comercio y la reducción de subsidios que aún perciben algunos sectores productivos.

Asimismo, la búsqueda de competitividad y la apertura económica hizo inviables muchas empresas que sólo podían subsistir con políticas arancelarias restrictivas, provocando esta situación profundos cambios en la conformación del aparato productivo.

Estos cambios dan lugar a una terciarización de la economía y a la profundización de la dualidad y la polarización del modelo, dado que los sectores integrados en el proceso productivo son los que tienen acceso a las nuevas tecnologías capital intensivas que, requieren del uso de una mano de obra altamente capacitada que excluye tanto a aquéllos que no tienen calificación, como a los sectores que no pueden acceder a la obtención de financiamiento para aumentar la productividad de su producción.

Entonces, el proceso económico resulta ser concentrador de beneficios en los sectores que pueden ingresar al proceso mundial de globalización, dejando con su implementación una brecha cada vez más extensa con quiénes quedan fuera de ese modelo.

Estas consideraciones, también producen modificaciones hacia la planificación en la Administración Tributaria, pues en nuestros países la especialización en muchos casos nos ha devuelto a la situación de ser proveedores de bienes primarios en el mercado mundial, a producir partes de bienes cuyo proceso productivo se complementa en otros países y a ser

receptores de servicios por parte de empresas de otras latitudes poseedoras de tecnologías de gestión muy superiores a las que podrían generarse en nuestros países.

En el proceso económico contemporáneo, las estrategias de globalización de los mercados, la especialización por ramas de actividad y la conformación de grandes y poderosos grupos económicos son un desafío que deben asumir las administraciones tributarias generando modelos de control y formas de organización que sirvan para el desarrollo profesional de sus cuadros y para adecuar sus logros a los requerimientos de financiamiento del Estado.

II. CUESTIONES TEORICAS

II.I. El lugar de la planificación en la Administración Tributaria

En las organizaciones modernas, la planificación adquiere una importancia crucial y se hace necesaria para lograr el crecimiento y desarrollo eficiente de cualquier tipo de administración.

Podemos definir a la planificación como un proceso que intenta, a partir de la proyección de escenarios futuros, acercar cursos de acción a seguir en caso de verificarse algunas de las hipótesis planteadas. En algunas oportunidades, esos escenarios responden a circunstancias inducidas y en otras son meras simulaciones de lo que podría ocurrir.

Planificar en alguna medida sugiere anticipar acontecimientos y programar acciones en el caso en que éstos se produzcan, tiene en cuenta tanto, los objetivos de política que guían el accionar del gobierno, como la forma en que se van a implementar las acciones de manera general para cada objetivo.

Las distintas etapas en el proceso de planificación parten de un relevamiento de una situación dada, donde se establece un diagnóstico general del contexto, de la organización y de su influencia en toda la sociedad para concluir con la proyección de una situación deseada y alcanzable de implementarse los cursos de acción que son planificados.

Al mismo tiempo, se podría definir a la administración tributaria como aquella rama de la administración que se encarga de la generación, proyección y adopción de los mecanismos

que hacen a la percepción de los ingresos fiscales provenientes de la aplicación del sistema tributario vigente en un momento para un territorio determinado.

La planificación en Administración Tributaria requiere de un conocimiento previo de las pautas políticas que enmarcan su accionar y que son producto de las leyes que determinan lo que en conjunto podríamos denominar el sistema tributario dado por los diferentes impuestos en vigencia, y las leyes marco que regulan los procedimientos fiscales.

El proceso de planificación en las administraciones tributarias, además de estar condicionado por el sistema tributario vigente, requiere de un conocimiento integral de los diversos aspectos que hacen a la complejidad de la Administración Tributaria, es decir: los legales, normativos, de procedimiento, informáticos, organizacionales y de adiestramiento y capacitación de los recursos humanos; además de los que hacen al contexto económico, social y cultural sobre el que debe actuar la Organización.

Todas estas cuestiones deben ser consideradas por el planificador para lograr que su gestión sea exitosa, obviamente la tarea no recaerá en una sola persona y además debe desarrollarse en diversos planos, siendo necesaria su integración en un programa conjunto; con objetivos y metas predeterminados, debiendo cumplirse metódicamente en el tiempo, con el objeto de mejorar el conocimiento del universo a controlar y donde no sólo se perseguirán objetivos cuantitativos de ingresos fiscales, sino el de mejorar la calidad de la información disponible en los organismos recaudadores sobre todo el universo de contribuyentes administrados y en particular, sobre algunos sectores o actividades.

Debemos definir entonces, dos niveles cuando hablamos de planificación, uno que tiene en cuenta la planificación estratégica y otro la operativa, constituyendo el conjunto de estos dos niveles lo que denominamos planificación global.

II.II. La planificación estratégica

Este nivel de la planificación en Administración Tributaria debe necesariamente considerar objetivos de política y de administración, con un horizonte de planeamiento dado por el largo plazo. Sus objetivos deben trascender los períodos de gobierno del Estado y deben crear las condiciones para separar los problemas de política de los de administración; serán consensuados con las autoridades de turno pero pensando en el largo plazo.

En este sentido los objetivos de la planificación estratégica se relacionan con lo importante, es decir, lo que trasciende sobre las circunstancias coyunturales, como ser una política de recursos humanos, la creación de una base de datos fiscales a nivel nacional donde se integre información de los diferentes niveles de la administración del Estado y la provisión de mecanismos que permitan una transformación cultural en la sociedad con relación a problemas tales como la evasión y la economía no registrada.

De este modo vemos como se amplía el objeto de la Administración Tributaria, porque hoy no sólo sirve circunscribirlo al hecho por demás importante de obtener recursos, sino que

dadas las herramientas informáticas disponibles, se hace necesario ampliar desde el punto de vista cognoscitivo la información con que se cuenta para el desarrollo de la gestión.

Si tenemos en consideración que las administraciones tributarias constituyen uno de los pocos organismos donde los contribuyentes aportan información, en la mayoría de los casos, con carácter de declaración jurada, entonces empíricamente y como objetivo potencial y estratégico se debería considerar la posibilidad de reconstruir, a partir de los datos aportados por aquéllos, la mayoría de los agregados que conforman las cuentas nacionales, estadísticamente manejados en otras reparticiones que integran la estructura del Estado.

Resultaría conveniente incorporar, entre los objetivos estratégicos de una moderna Administración Tributaria, dados los recursos informáticos disponibles y aunque sea potencialmente, el de la elaboración de las cuentas nacionales a partir de los datos recibidos en los organismos recaudadores.

Este nuevo objetivo a cumplir bien puede constituirse en un fin en sí mismo, aunque en este contexto sólo pretende aportar calidad al objetivo general, además de establecer un punto de comparación con la información que se genera en otros ámbitos del Estado.

Para ello se hace necesario planificar la captura de los datos según las diversas actividades económicas y tener en cuenta que se deberá controlar el suministro de ellos de manera correcta y en forma sistemática para su posterior agregación.

II.III. La planificación operativa

Es aquella que asociada tanto, al largo, mediano y corto plazo, tiene que ver con las acciones cotidianas que realiza el Organismo y provee a la consecución de los objetivos estratégicos de la Administración Tributaria desde la instrumentación de acciones programadas.

En este sentido cada área planificadora aporta para el desarrollo y la concreción de sus objetivos particulares, o sea que habrá una planificación en cuanto a las áreas de recaudación, de fiscalización, de recursos humanos, de informática, de procedimientos legales y de todas aquéllas que requieran del accionar metódico y sistemático de los agentes fiscales.

Esta planificación operativa debe ser coordinada entre todas las áreas y a la vez cruzar a toda la organización como expondremos más adelante, con relación a la planificación de la fiscalización; en ese sentido "planificar" no es un compartimiento estanco ya que, por ejemplo, el requerimiento de un dato a aportar por el contribuyente debe ser consensuado entre las distintas áreas que posteriormente serán usuarias de la información y luego se lo incorporará como requisito a cumplir en un formulario o soporte a entregar a la Administración Tributaria.

De esta forma, la planificación de las tareas de fiscalización de campo, requiere del desarrollo y la elaboración de planes y programas que permitan optimizar el uso de los

recursos de la organización y al mismo tiempo alimenten el conocimiento sobre el universo de control por parte de los agentes fiscales y de la Administración Tributaria en general.

Esta "planificación" es detallada, tiene en cuenta tanto cuestiones objetivas como subjetivas y aquí el universo es más reducido, en alguna medida surge de adaptar las ideas generales a las restricciones fácticas que otorga la disponibilidad de los recursos, en ese sentido es una "planificación adaptativa" a la realidad de cada universo en particular, donde se deba actuar y a los recursos disponibles en un momento dado.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

III. CUESTIONES ORGANIZACIONALES

III.I El modelo burocrático [1]

Podemos decir que la Dirección General Impositiva constituye una organización compleja por las características del producto, por la extensión territorial que comprende y por la infinidad de cuestiones contextuales que afectan su accionar.

Por encontrarse dentro de la estructura del Estado un análisis de las características y las formas que asume la burocracia nos servirá a nuestro trabajo ya que la Administración Tributaria no escapa a los vicios que aparecen en esta forma de organización, caracterizada por la centralización de las decisiones, la impersonalidad de las funciones, y el predominio de las reglas por sobre las iniciativas personales.

La burocracia en todas las organizaciones públicas consiste en una compleja trama de relaciones entre fuerzas creativas que son inhibidas y otras manifiestas que son conservadoras y llevan al conjunto a un estado de cristalización.

Los rasgos salientes de este tipo de organización consisten en el uso de una supuesta racionalidad técnica como criterio decisorio, la disposición jerárquica de los cargos, la normalización de las funciones, la dominación como elemento de cohesión interna y la búsqueda de clausura y autonomía de la burocracia respecto de su medio social; así es como

[1] Este tópico se basa en los conceptos desarrollados por Etkin, Jorge en su libro Burocracia en corporaciones Públicas y Privadas.

aparece un sistema instrumental de transmisión y ejecución que actúa por medio de la infraestructura administrativa, separada de las áreas operativas y de los niveles políticos.

En Administración la burocracia es una expresión del paradigma basado en la presencia de un orden establecido y la estabilidad como algo necesario que se opone a lo transitorio y cambiante, las normas burocráticas se toman como un marco de referencia contra el cual es posible evaluar la corrección y los desvíos en los comportamientos individuales.

En el plano de la cultura organizacional expresa las fuerzas no innovadoras y se integra con valores subyacentes que priorizan las conductas racionales que se orientan por lo conocido y experimentado.

Las formas burocráticas se cristalizan cuando aparecen ciertas condiciones de tamaño, complejidad y profesionalización, resultando un ambiente en el cual las elecciones se hacen en función del criterio de la supervivencia que domina la elección de los objetivos y productos organizacionales.

Las estructuras burocráticas significan una relación establecida o fijada, alrededor de la cual se mueven las restantes variables organizacionales, la estructura no es sólo lo formal sino también las relaciones establecidas, reconocidas y aceptadas como una pauta o referencia para los miembros, donde la estructura es un marco de adaptaciones y por lo tanto es cambiante, y las estructuras visibles son transiciones de un nivel a otro de equilibrio.

Dentro de las características más visibles del fenómeno burocrático encontramos la gran importancia que asumen los componentes administrativos, en comparación con las restantes actividades del Organismo; la exagerada estratificación de cargos, la uniformidad y el fraccionamiento de las tareas y la escisión entre la planificación, el control, la supervisión y las tareas operativas como funciones de la organización.

Asimismo se verifica un modo de funcionamiento que prioriza las formas y los componentes racionales en las conductas decisorias; una estructura piramidal como esquema interno para la organización de los cargos, con una marcada tendencia hacia la centralización de la autoridad formal y la presencia de mecanismos que separan las decisiones de Administración respecto de las definiciones de Política.

La cultura burocrática se integra con diversos valores como ser la importancia de las tradiciones como argumento utilizado para resolver situaciones problemáticas, sin un análisis puntual; el reconocimiento de la antigüedad en la organización como fuente de prestigio y privilegio laboral; la existencia de mecanismos de defensa construidos contra la competencia y el libre acceso del exterior; la falta de un espíritu innovador; la creencia de un carácter incrementalista de las conductas que entiende que cambiar es agregar a lo ya existente y la valoración prioritaria de los instrumentos (formas y apariencias) por sobre las misiones de la organización.

III.II. Visión de la organización

Efectuado este relevamiento del orden burocrático, y analizadas sus características, podemos ahora visualizar, siguiendo el esquema desarrollado por Mintzberg, como el mismo se verifica en el ordenamiento funcional de la Administración Tributaria en la estructura orgánico-funcional vigente, así es que vemos como en rasgos generales la organización se encuentra conformada por cinco partes:

- la cumbre estratégica, donde se toman las grandes decisiones, lineamientos generales de acción y se actua en la frontera de la organización,

- los mandos medios que transmiten hacia el resto de la organización las decisiones adoptadas en la cúspide,

- el núcleo operativo, donde se concentra el trabajo con los contribuyentes, y el flujo de la actividad de la organización,

- el staff de apoyo, donde se concentran las actividades secundarias que proveen servicios generales de administración y logística para toda la organización,

la tecnoestructura que normaliza los procedimientos y pautas de trabajo a generalizarse hacia todo el resto de la organización.

En el caso de la República Argentina, que tomamos como caso testigo para este trabajo estas partes se verifican unívocamente, con las diferentes unidades de estructura que conforman la Dirección General Impositiva, a saber:

CUMBRE ESTRATÉGICA	Dirección General y Subdirecciones Generales.
MANDOS MEDIOS	Unidades de estructura dependientes de la Subdirección General de Operaciones y de la Subdirección General Legal Tributaria.
NÚCLEO OPERATIVO	Unidades dependientes de la Subdirección General de Operaciones y de la Subdirección General Legal Tributaria, a partir del nivel de División. Dirección de Auditoría Fiscal
STAFF DE APOYO	Unidades dependientes de la Subdirección General de Administración.
TECNOESTRUCTURA	Unidades dependientes de la Subdirección General de Planificación.

Además se debe destacar que a partir del mes de abril de 1993 se incorporaron a las funciones de la Administración Tributaria las de aplicar, percibir, recaudar y fiscalizar los aportes y contribuciones previsionales agregando una nueva Subdirección General, la de Aportes sobre la Nómina Salarial.

Los anexos que incorporamos al final del trabajo en su parte I nos permitirán apreciar el organigrama de la organización en la partes pertinentes.

La estructura en vigencia es producto de sucesivas adaptaciones que se vienen produciendo a partir del año 1987 en que por una Ley del Honorable Congreso de la Nación se le otorgó al Director General del Organismo facultades para su modificación, mientras anteriormente éstas se hacían por Decretos.

Anteriormente, por ejemplo, el cargo de Subdirector General no era de nivel dentro de la estructura orgánico-funcional y era subrogante del Director General, en la actualidad las Subdirecciones Generales están incorporadas al organigrama y desde ellas se inicia la división funcional de toda la organización.

La distribución de los contribuyentes entre las distintas áreas operativas de la administración se realiza según diversos criterios, por la importancia fiscal donde se divide entre los Grandes Contribuyentes Nacionales que son atendidos por una Dirección especial y el resto que se distribuyen de acuerdo con el domicilio declarado entre las diversas Regiones que

se corresponden con zonas geográficas determinadas debido a la extensión territorial o en las zonas más urbanizadas según el grado de concentración.

Existen dos tipos de Zona, la tipo del interior del país que reúne a varias Regiones según criterios geográficos, un centro de capacitación y un área de control de gestión y dos Zonas Metropolitanas donde además de reunir a varias Regiones debido a la concentración de contribuyentes, una de ellas concentra la coordinación de otros impuestos como los denominados Sellos y Varios y Fiscalización Externa de la Actividad Agropecuaria.

Cada Región se integra con varias Agencias y otras Divisiones como Jurídica, Selección y Control, Revisión y Recursos, Fiscalización Interna y varias Divisiones de Fiscalización Externa, las Divisiones de Selección y Control tienen dos dependencias estructurales a nivel de Oficina: Asignación de Inspecciones y Control de Gestión que ejercen funciones vinculadas a las tareas de fiscalización.

Con respecto a los incentivos para los agentes fiscalizadores en la actualidad existe para todos los agentes de la Administración Tributaria regulado por un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional un Fondo de Jerarquización que distribuye un porcentaje de la recaudación que obtiene el Organismo (un 4,5 por mil) donde una parte del mismo (el 35%) lo es en forma general y el resto selectivamente por tramos que reparten un 25%; un 50%; un 75% y un 100% teniendo en cuenta una calificación semestral, la calificación por tramos también puede ser nula y en ese caso en todo el período el agente así calificado percibirá solamente la parte general.

No existen incentivos particulares para los agentes de fiscalización y lo que se recauda por el trabajo de las áreas fiscalizadoras se toma dentro de la recaudación total del Organismo.

III.III. Algunos inconvenientes que presenta la planificación en la actualidad

A partir de esta descripción de la forma burocrática y del desarrollo de una visión sintética y global de la organización, se hace necesario para profundizar el análisis sobre la "planificación", tanto en sus aspectos generales como en los que hacen a la "planificación de la fiscalización", describir la situación actual y sus implicancias para las funciones operativas de la Administración Tributaria.

En primer lugar se debe considerar que cualquier proyecto serio que se decida encarar para establecer cursos de acción efectivos que permitan abarcar en profundidad la problemática global de la planificación, debe reunir como condición necesaria la garantía de continuidad del proyecto porque es al menos en el mediano plazo el período en el cual se podrán apreciar los primeros resultados.

Sí bien como veíamos desde la estructura funcional vigente, existe una Subdirección General de Planificación de la cual dependen varias Direcciones, sólo en algunas áreas específicas como la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización y la Dirección de Programas y Normas de Recaudación se realizan tareas de planificación, ellas no se encuentran integradas y sólo permiten efectuar relevamientos cuantitativos sobre los resultados de la gestión del Organismo.

La Dirección de Programas y Normas de Fiscalización generaliza pautas de trabajo a cumplir por todas las unidades operativas, en cuanto a los programas, planes, normas y procedimientos a los que deben adecuarse las unidades encargadas de efectuar operativamente esas tareas.

Esas pautas de trabajo son muy generales y no tienen en cuenta criterios de selectividad, salvo en la incipiente incorporación al organigrama de la División de Fiscalización Externa de la Actividad Agropecuaria que tiene dos secciones Pecuaria y Agrícola y de las áreas de Promoción Industrial en la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización.

La fijación de prioridades operativas, se encuentra planificada centralmente, elaborándose con una periodicidad anual lo que se denomina PAF Plan Anual de Fiscalización que distribuye la fuerza fiscalizadora del Organismo entre diferentes programas según porcentajes de aplicación predeterminados y a horas por asunto determinadas a priori.

Todos los años el plan es ajustado de acuerdo con el control de gestión que se efectúa mensualmente y del cual se va midiendo el grado de avance en la concreción del mismo; cada año, el nuevo plan recoge la experiencia acumulada y reasigna las horas por asunto, mientras que la determinación de porcentajes a aplicar entre los diferentes programas se hace tanto de acuerdo al grado de avance evidenciado en el plan anterior, como a decisiones de política que modifican las prioridades predeterminadas antes de su aprobación.

Tres son los componentes que coadyuban a la elaboración y aprobación de un nuevo plan de fiscalización, la información de cumplimiento del plan anterior, los conocimientos acumulados por quienes elaboran el plan y las decisiones de política que fijan la distribución de la fuerza fiscalizadora; ponderándose con mayor participación éste último componente.

Asimismo, en la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización se confeccionan las instrucciones tanto generales como específicas por temáticas, que se aplican en las áreas operativas para la verificación fiscal; la dotación de agentes con que cuenta para esta labor no es muy numerosa y no todos los agentes del área cuentan con experiencia en las tareas operativas como para poder volcarla en las tareas de planificación.

En la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización, no sólo se realizan tareas de planificación sino que se han ido incorporando otras que son meramente operativas como el Loteriva, mecanismo por el cual se efectivizan sorteos de dinero a los contribuyentes que remiten sus facturas al Organismo y que también sirve para la selección de casos a fiscalizar, existe también un área de denuncias que centraliza las que efectúan los contribuyentes, ya sean estas nominativas o innominadas, además de efectuarse algunas tareas de selección de casos a fiscalizar sobre ricos y famosos que estudia los casos de contribuyentes que hacen manifestaciones ostentosas no siempre compatibles con el patrimonio declarado a la Administración.

Los Planes Anuales de Fiscalización (PAF) se remiten a todas las Zonas operativas que deben adecuar su accionar al mismo y efectuar los descargos en planillas de control de gestión,

que permiten no sólo su reformulación sino un seguimiento de toda la labor que se realiza en el área fiscalizadora.

Las Divisiones de Selección y Control son las que tienen la responsabilidad dentro de cada Región operativa de supervisar las tareas de fiscalización, la sección de Asignación de Inspecciones es la que distribuye los casos a fiscalizar de acuerdo a las pautas y prioridades del Plan y es a la vez la que designa a las Divisiones de Fiscalización Externa que se encargarán dentro de cada región de realizar la tarea fiscalizadora, las áreas de Control de Gestión efectuarán el seguimiento de los casos cargados y de la agregación de las rendiciones estadísticas que efectúa cada inspector, las que luego son remitidas para un control posterior a la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización.

En las Divisiones de Fiscalización Externa se distribuyen los cargos entre los diversos equipos con que cuenta, integrados por un supervisor y varios inspectores, ya sean éstos de tiempo completo o de jornada reducida, los primeros pertenecen a la planta permanente del Organismo y trabajan ocho horas diarias y los segundos son de la planta transitoria con jornadas de labor de seis horas.

Los inspectores reciben los cargos con los datos referenciales de los contribuyentes a fiscalizar, el programa al cual responde la fiscalización, las instrucciones a aplicar según el tipo de fiscalización a efectuar y las horas presuntas que deben aplicar a cada asunto.

En la práctica se busca optimizar una función donde se preferencia el interés fiscal, la recaudación obtenida y la menor utilización de horas para la resolución de un asunto, cuestiones que responderán a la pericia del agente fiscalizador en la verificación de la materia impositiva, sus conocimientos, intuición y práctica en la tarea fiscalizadora.

En los hechos y a priori cualquier tipo de inspección puede cargarse a cualquier agente, sin necesidad de ningún conocimiento previo, aunque alguna selectividad lógica y discrecional ejercen las Jefaturas de División que deben decidir a cual de los equipos se carga cada uno de los asuntos que le son remitidos para su fiscalización.

La fiscalización se efectúa en dos niveles, uno interno y otro externo, el interno se caracteriza por el hecho de que son los contribuyentes los que se acercan al Organismo citados para presentar la documentación requerida, que posteriormente será revisada por un agente fiscalizador que analizará la consistencia de la misma y la veracidad de los datos consignados pudiendo requerir ampliaciones según lo considere conveniente.

La fiscalización interna, por lo general, cuenta con más intervenciones por asunto y pretende realizar una labor compleja a partir de la inconsistencia que pueda existir entre la información que el contribuyente presenta, ya sea entre varios impuestos o por omisiones que se detecten en su declaración.

La fiscalización externa es la que se realiza mediante una visita al contribuyente pudiendo ser esta preventiva u ordinaria, entendiéndose por preventiva a aquella que se realiza

en forma rápida para verificar sólo algunos aspectos de los requeridos al contribuyente, teóricamente no daría origen a recaudación sino a un nuevo cargo de fiscalización ordinaria.

En tanto la fiscalización ordinaria es la que se realiza en el domicilio del contribuyente para verificar en su totalidad y de acuerdo a las instrucciones que se indique en cada caso la situación de éste con relación a los tributos que fiscaliza el Organismo.

Podemos extraer como conclusión que la situación de origen muestra una segmentación que coincide con la división funcional de las tareas que se deriva de la estructura orgánico-funcional de la administración donde, por lo general, son áreas asesoras las que elaboran los planes y programas de fiscalización, que luego son transferidos hacia áreas operativas para su ejecución y concreción, quedando una última instancia para la evaluación de los mismos que en general concluyen con la elaboración de estadísticas por agente, dependencia, región, actividad, etc.

Los controles que se realizan y el seguimiento de las tareas de fiscalización también sigue la lógica de segmentación funcional generalizada en la organización puesto que sólo se refieren a los productos de cada área. Se relevan estadísticas de casos, actuaciones, casos con interés fiscal, casos remitidos a áreas de revisión, recaudación por inspección, etc.

Las funciones que hacen a la "planificación" son concebidas dentro de un esquema de "planificación centralizada" donde se establecen pautas generales a cumplir por toda la organización; así estructuralmente se responde a las directivas de la Subdirección General de

Operaciones mientras que operativamente se utilizan los planes y programas emanados de la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización.

Como existe poca movilidad de los agentes fiscales entre las áreas asesoras y operativas los recursos humanos destinados a planificar la fiscalización se especializan en esa tarea, cuestión que provoca la cristalización de situaciones funcionales las qie pueden resultar poco conveniente para los intereses de la administración.

Así vemos como los que realizan funciones asesoras y planifican, dejan las tareas operativas concentrándose ahora en obtener una visión macro de la organización, compatible con la función a desarrollar.

Además, en el caso específico de la Administración Tributaria, se verifica en la situación planteada el establecimiento de pautas de trabajo que resultan muy generales y no se atienen a las necesidades específicas de cada situación concreta que debe aparecer asociada a un universo de control particular.

En este sentido, la división funcional del trabajo que se da en la Administración Tributaria resultaría ineficiente, pues dentro de un esquema de planificación centralizada a veces no se podrían tener en cuenta cuestiones importantes que hacen a alguna actividad determinada y que seguramente son muy conocidas para los oriundos de ese lugar resultando conveniente que las actividades de planificación de esos sectores en especial se originen en la región donde se concentra la producción de ese sector.

Dentro de las actividades y según las características propias de cada economía regional se pueden considerar a aquellas regiones que dependen de un monocultivo o concentran gran parte del producto regional, como ser tabaco, azúcar, cítricos, arroz, ganadería, algodón, etc. donde la especialización puede ser por región o dentro de la estructura central según el perfil de la explotación, así la elaboración de pautas para la producción se haría en las regiones y para la comercialización en las áreas donde se concentren los mercados de esa actividad.

La segmentación que mencionamos se hace más evidente si tenemos en cuenta las áreas jurídicas, de asesoría legal, técnica y de legislación que deberían tener alguna integración con las áreas que planifican tanto la recaudación como la fiscalización, cuestiones que hacen al objeto de la Administración Tributaria, dado que si, por ejemplo, las instrucciones olvidan cuestiones de procedimiento, lo actuado puede resultar ineficaz y redundar en vicios de nulidad que anularían toda la actuación.

Las áreas de apoyo que integran una de las partes fundamentales que se tuvieron en cuenta cuando analizamos a la organización en su conjunto, también deben considerarse en el proceso de planificación en cuanto a que son el soporte logístico de las tareas de fiscalización, en la distribución de los recursos que deben estar disponibles y presupuestados para la ejecución de la tarea fiscalizadora y que deben ser provistos a tiempo para no demorar la aplicación de los planes.

También debe considerarse en la "planificación" el desarrollo y la dotación de los recursos humanos pues quienes acceden a ingresar como agentes en los organismos de control fiscal, por lo general provienen con una formación universitaria donde adquieren especializaciones en derecho o contabilidad y luego van completando una formación diferencial durante el desarrollo de sus carreras en la administración.

Actualmente, las universidades proveen de especialistas en determinadas temáticas con conocimientos específicos sobre una rama en particular de cada profesión y con ópticas diferenciadas, según la formación que hayan recibido en las carreras de grado, esto hace necesario que el Organismo provea una capacitación diferencial y continua que distinga a sus agentes por los conocimientos técnicos y su manejo de la materia tributaria.

La capacitación interna debe ayudar a superar la segmentación originaria que se observa tanto en la formación profesional de los que acceden a ocupar cargos de agentes fiscales, como del acostumbramiento que produce el hecho de desempeñarse durante un tiempo prolongado en una función determinada dentro de la administración.

Todas estas cuestiones que ayudan a mostrar sintéticamente la situación de origen, serán consideradas en el resto del trabajo que intentará exponer y proyectar una nueva situación donde se complemente el accionar de la Administración Tributaria para acercar mecanismos que mejoren su gestión, tratando de incorporar prácticas gerenciales y otras tecnologías de gestión que permitan la utilización de los recursos disponibles de acuerdo con

su potencialidad y den lugar a la proyección y capacitación de los cuadros gerenciales de la Administración Tributaria.

IV. UTILIZACION DE RECURSOS INFORMATICOS

IV.I. La informática y la selección de casos a fiscalizar en la Argentina

La extensión en el uso de equipos computadores resulta ser en la actualidad, un aliado fundamental para el logro de los objetivos de la Administración Tributaria, el manejo de grandes volúmenes de información y la posibilidad de procesarla, se constituye en un insumo de gran utilidad en el proceso de selección de casos a fiscalizar.

Algunas de las brechas del incumplimiento tributario que definiremos con posterioridad y otras inconsistencias pueden ser detectadas de elaborarse programas específicos relevando información histórica de los contribuyentes y estableciendo diversos cruzamientos dando lugar a lo que en algunas Administraciones Tributarias se denomina fiscalización informática.

Para la fiscalización de campo, el proceso de selección de casos también se ve facilitado con la utilización eficaz de esta tecnología. Sin embargo, existen algunos peligros que aparecen asociados con la disponibilidad del recurso y hacen a la eficiencia de su utilización, éstos vienen dados por el grado de veracidad de los datos que se relevan y otras cuestiones que hacen a la calidad de la información.

En otra parte del trabajo, nos referiremos a la codificación de las actividades económicas, otras podrían ser la flexibilidad para incorporar rectificaciones en las declaraciones presentadas o la fijación de claves de acceso comunes entre los registros de los diversos organismos que permitan la identificación unívoca de bienes y contribuyentes.

En el proceso de seleccion de actividades y contribuyentes a fiscalizar, la implementación de los módulos del sistema DOSMIL permitió establecer pautas de selección por ejemplo, de actividades en el IVA, en orden a la obtención decreciente de coeficientes Ventas/Compras, pudiéndose correlacionar esta situación con presentaciones y pagos en el impuesto a las ganancias, remuneraciones y pagos previsionales, en lo que se denomina módulo RECO que permite una aproximación por dependencia, región zona o total de una actividad por cada código del formulario o soporte de la declaración jurada mensual de todos los contribuyentes incorporados a ese universo de control.

También se ha desarrollado el módulo FISCO, que permite el cruzamiento de información con los registros de propiedad de automóviles, yates, aeronaves e inmuebles de gran parte del universo de contribuyentes que se encuentran bajo control.

La extensión y generalización de estos recursos informáticos a todas las dependencias debe trascender la captura y acumulación de información debiéndose utilizar la capacidad de procesamiento para la obtención de información gerencial para su utilización en forma descentralizada.

IV.II. La experiencia internacional en algunos países del CIAT

Las ventajas de la globalización y del avance tecnológico extienden las fronteras del conocimiento y mejoran las posibilidades de intercambiar información, la proliferación de experiencias exitosas en cuanto a mecanismos de control fiscal, sólo difiere en el nombre del proyecto y en los tiempos que tarda su implementación.

Las últimas conferencias técnicas del CIAT muestran como en casi todos los países se han generalizado modelos y sistemas de control con ayuda de la informática para la selección de contribuyentes a fiscalizar según aparece en el siguiente cuadro:

PAIS	INSTRUMENTO DESARROLLADO
Canadá	Sistema de Gestión de la Información de Auditoría (AIMS); Sistema computarizado de selección de auditorías
Chile	Matríz Scanner y Sistemas ARCO y AREX
Ecuador	Sistemas ARCOE y CONGE
España	Sistema CLASE, BDN y posibilidad de navegación

De aquí que la generalización de estos sistemas en un marco de modificar las conductas punitivas y de extensión de la asistencia al contribuyente produce un aumento de la propensión a cumplir las obligaciones tributarias por un aumento en el riesgo de evadir.

Esta situación aumenta el nivel de voluntariedad en el cumplimiento fiscal reduciendo el universo potencial de evasores; este proceso lleva a una sofisticación de los mecanismos de evasión y a la determinación en las Administraciones Tributarias de diversos criterios de especialización que permitan la adecuación de los controles fiscales.

En el largo plazo la especialización dará lugar a la existencia de controles preventivos y permitirá la concentración de los recursos de la Administración Tributaria en aquellas actividades que resulten de difícil control.

V. PROPUESTA SOBRE LOS DIFERENTES NIVELES Y REQUERIMIENTOS DE LA PLANIFICACION

V.I. Conformación del Comité de Planificación

Habíamos definido dos planos de la planificación uno estratégico y otro operativo que requiere de la participación de los diferentes niveles de la organización.

Mientras que la planificación estratégica requiere de un grupo de trabajo al más alto nivel de la organización, es decir el de Director General y Subdirectores Generales recayendo la responsabilidad en última instancia en el Director General como máximo conductor del Organismo y en el Subdirector General de Planificación como último responsable del área planificadora, el nivel de planificación operativa de largo y mediano plazo recaerá en los Directores de Programas y Normas de cada área que requiera de planificación mientras que la responsabilidad sobre el nivel de planificación operativa de corto plazo recaerá en los Jefes de Regiones operativas según la estructura y división de tareas señalada anteriormente.

Así el Subdirector General de Planificación es el encargado del conjunto de la planificación operativa del Organismo y a él le reportan los demás niveles que planifican en la organización, siguiendo los lineamientos de su estructura formal. Al mismo tiempo y para desarrollar esta tarea de planificación se conforma un Comité de Planificación que secunda al Sub Director General y que integran el Sub Director General de Operaciones, el Director de Auditoría de la organización y los Directores de Programas y Normas tanto de Recaudación como de Fiscalización; encontrándose así representados en éste comité los tres niveles que integran el circuito virtuoso de la planificación, a saber: la planificación, la operación y el control, asegurando por un lado una realimentación de todo el proceso de planificación y por

otro que los planes y programas desarrollados tengan la certeza de que serán efectivizados dado el compromiso que asumen las distintas áreas intervinientes en el proceso por la participación que tienen en la aprobación del plan de trabajo global.

Los desvíos con relación al cumplimiento, por ejemplo del Plan Anual de Fiscalización, serán considerados no sólo para la posterior asignación de nuevos porcentajes de participación de programas en el año siguiente sino que generarán premios y castigos según sea la justificación por la cual se hayan efectuado, puesto que actualmente, no hay un gran compromiso de las áreas operativas para cumplir de manera efectiva los Planes de Fiscalización.

Esto provoca que los Planes sólo sean indicativos y transmitan situaciones deseadas, lejos de reflejar pautas de trabajo serias y adoptadas como objetivos por toda la organización.

El Comité de Planificación que preside el Subdirector General del área será entonces el órgano competente para la aprobación de los planes de trabajo de cada área donde se esté planificando en el Organismo y tendrá además la posibilidad de conformar o no los ajustes que operativamente se vayan produciendo en el plan debiendo ser justificados por las áreas operativas a nivel de Región .

De esta forma la planificación se torna en un proceso dinámico pues participan todas las áreas involucradas mejorando el producto final, lo cual redundará en beneficio de toda la organización.

Esto es así debido a que el proceso de planificación, según la concepción que desarrollaremos más adelante, no está constituido por una instancia que elabora sólo planes de trabajo, mientras que hay otras que los ejecutan y otras que lo controlan, el éxito del proceso viene dado porque se adopta un esquema de planificación participativa donde todas las áreas se enriquecen en el desarrollo de los programas de trabajo a implementar y donde justamente las áreas que efectúan la planificación nacional de la fiscalización de campo resultan ser el elemento dinámico de todo el proceso.

En la práctica debido a la división del trabajo queda conformado un Comité de Planificación integrado por funcionarios de áreas operativas y de planificación que trabajarán en todos los planos que hacen a la planificación en el Organismo.

V.II. Creación de las Unidades de Planificación Operativa (UPO)

La creación de lo que denominamos Unidades de Planificación Operativas (UPO) constituye el eje de este Proyecto y donde según esta propuesta se centrará la labor de planificación del Organismo, ejecutándose como prueba piloto los planes y programas que posteriormente se generalizarán hacia todas las dependencias.

Las UPO se encargan de la planificación de corto plazo, la cual se efectúa de manera descentralizada y con una dinámica de trabajo flexible, cada Unidad funciona a nivel de Región y tiene amplias libertades para fijarse sus propios objetivos dentro de los lineamientos generales pautados para su accionar.

La base sobre la que se sustentan estas Unidades consiste en la formación de equipos de trabajo integrados por funcionarios pertenecientes a diferentes áreas de la Administración Tributaria que trabajan en una UPO determinada y elaboran sus propios planes de trabajo, que una vez desarrollados se comienzan a ejecutar para lograr su mejora y optimización.

La Unidad tendría como responsable de la planificación operativa al Jefe de Región, que podrá incorporar al equipo de trabajo planificador, además de los agentes que se determinaron en este Proyecto, a los funcionarios que crea conveniente de los que estén directamente bajo su dependencia; mientras que la utilización de la fuerza fiscalizadora que requiera la UPO en la prueba piloto de cada plan, será evaluada según los requerimientos de cada programa que se vaya a implementar.

Los equipos que constituirán las Unidades Tipo tendrán como objetivo primario la planificación de pautas laborales para las áreas operativas de la Región donde funcionalmente dependan. Cada UPO sería integrada por funcionarios pertenecientes tanto a los niveles operativos de Fiscalización como de Recaudación y a funcionarios de dependencias asesoras de Programas y Normas de Recaudación y de Fiscalización, de funcionarios de áreas de Auditoría, de Selección y Control, de Estadísticas, de Estudios Económicos, de las Asesorías

Legales, de Informática, y de todas aquellas áreas que tendrían una injerencia posterior, ya sea en el control, la operación, la planificación, la selección, la determinación de la deuda, la verificación de los pagos y todas las instancias que se generen a partir de un cargo de inspección.

Este tipo de integración de las Unidades permitirá superar los criterios de segmentación que se verifica en las grandes organizaciones donde los que planifican casi siempre lo hacen siguiendo pautas centralizadas, sin adecuarse a las particularidades de cada actividad o región geográfica, es decir, que la tarea se desarrolla dentro de un esquema de trabajo que sigue una división funcional y donde se separa la planificación tanto de la ejecución como del control.

Esta nueva modalidad de trabajo que se incorporaría a partir de las UPO en la gestión de la Administración Tributaria permitirá separar cada trabajo en particular que ahora podrá ser considerado como un proyecto independiente, es decir, que partiendo de la elaboración de una instrucción para fiscalización, se hace el seguimiento de la misma por todas las áreas que involucra en la organización, obteniéndose un parte de los resultados que vayan apareciendo en cada etapa, ya sea de la primera que sería la de fiscalización como de las posteriores de recaudación, de revisión y recursos, de determinación de oficio, etc., así se recabaría información de cada área que se vea involucrada según sean los casos en que los contribuyentes den o no conformidad a lo actuado en la fiscalización y se avengan a pagar o no la diferencia de impuesto determinada.

La situación analizada permite efectuar un corte transversal de las áreas que intervienen en cada cargo a partir de una tarea de fiscalización efectuada y se realiza el seguimiento de un cargo visualizándose las diferentes etapas por las que él atraviesa en la administración y como estas etapas vienen siendo previstas por los integrantes de las UPO que participan del trabajo de la Unidad y que provienen de las diversas áreas funcionales, esto va a permitir reducir los tiempos de gestión de cada cargo de inspección que se efectúe y provenga de una instrucción elaborada por la UPO.

Actualmente la división funcional impide establecer criterios de rendimiento por resultados y facilita la dilución de responsabilidades, puesto que las áreas operativas se atienen a cumplir con las instrucciones y no asumen un gran compromiso con la tarea que desarrollan, encontrando en esas instrucciones de trabajo una defensa ante los requerimientos superiores.

Es más, como existe dentro de las áreas operativas una gran diferencia entre los que trabajan en tareas de fiscalización y los agentes que lo hacen en tareas de recaudación, entre otras cosas por pertenecer a culturas y tradiciones organizacionales muy diferenciadas; la posibilidad de integrar en una UPO a agentes de estas áreas facilitará no sólo la integración entre los mismos sino que mejorará la gestión global en la organización ya que las UPO proveerán un ámbito para resolver cuestiones laborales que hacen a la coordinación y que no son tenidas en cuenta dada la división funcional de las tareas y que entonces se diluyen en el accionar cotidiano del Organismo.

En nuestro caso, como cada UPO funcionaría a nivel de Región dependiendo de su Jefatura máxima y los planes de trabajo que elabore se pondrían en práctica, constituyéndose en una prueba piloto para su posterior mejora y generalización hacia toda la organización, la planificación pasaría a hacerse de manera descentralizada, participativa y por proyecto, cuestión que resulta muy diferente a la modalidad utilizada hasta ahora donde la planificación resulta ser centralizada, asociativa y por programa.

De adoptarse la modalidad de trabajo que se sugiere con la creación de las UPO en las Regiones donde se implemente y por algún tiempo, coexistirán dos tipos de programas, uno donde se seguiría con la modalidad tradicional y otro donde se comenzarían a aplicar los mecanismos de trabajo que exponemos en este Proyecto.

La adopción de las UPO como modalidad para la planificación también sugiere un avance en el tipo de estructura orgánica que soporta al Organismo dado que en la actualidad existe una estructura lineal con una división del trabajo funcional, mientras que las UPO dan origen a una estructura que podríamos denominar matricial incipiente con una división del trabajo por proyecto.

Asimismo, la integración de cada UPO por agentes que revistan en distintas dependencias tanto operativas como asesoras y de auditoría asegura que los problemas que vayan presentándose tanto en la planificación como en la ejecución de la tarea se superen de manera positiva en la etapa de prueba.

Así la elaboración de pautas de trabajo, de mecanismos para su evaluación y la ejecución de los planes se concentra en un esquema de trabajo que se encuentra dividido por cada proyecto que se desee trabajar en el corto plazo y en cada una de las Unidades.

El aprendizaje que supone tener evaluado y probado un procedimiento de fiscalización y puesto en marcha de manera consensuada por funcionarios que tienen una diversa dependencia funcional facilita su posterior generalización hacia toda la organización en el mediano y en el largo plazo donde los integrantes de la UPO original ahora pasan a gerenciar el proyecto que se generaliza hacia toda la organización.

Los agentes que integran la UPO y que no desarrollen actividades en esa Región serían los elementos dinamizadores de todo el proceso, tendrían una doble dependencia funcional, por un lado del responsable de la UPO y por otro de la dependencia en que actualmente revisten.

Este a nuestro entender resulta ser un esquema de trabajo superador porque quiebra la segmentación existente entre quiénes planifican, quiénes operan y quiénes controlan y por que a través del trabajo conjunto se logra que sea toda la organización la que aprenda del trabajo cotidiano, ya que el conocimiento enriquecedor que obtienen los que efectúan las tareas de campo, ahora puede ser compartido y extendido hacia toda la organización por aquellos que participan de la UPO y no pertenecen específicamente al área operativa.

De aplicarse esta modalidad, no sólo se lograría que sea toda la organización la que aprenda, sino que se habilitaría la posibilidad de generar un proceso de capacitación

permanente del personal involucrado y se le daría a la organización una flexibilidad hasta hoy inexistente porque aceleraría la inserción de todos los agentes en cualquier tarea que requiera de cierta urgencia para su concreción.

Otra de las ventajas que aporta la incorporación de esta modalidad de trabajo es que permite la introducción de criterios de competencia y de especialización en la organización, cuestiones que actualmente dada la metodología de trabajo no resultan aplicables según surge del análisis que efectuáramos.

Hablamos de criterios de competencia porque podría planearse que diferentes UPO desarrollen instrumentos de fiscalización para una actividad determinada para después en una segunda instancia seleccionar para su generalización el que haya obtenido mejores resultados de acuerdo con indicadores preseleccionados.

Asimismo, nos referimos a criterios de especialización si concentramos la elaboración de pautas para fiscalizar algunos sectores determinados de acuerdo a la zona geográfica correspondiendo a la Unidad de esa Región la centralización y la elaboración de las pautas para mejorar los controles sobre esa actividad.

La primera etapa de la planificación, referida a la planificación operativa y de corto plazo se va a encontrar cubierta con el trabajo que desarrollen las UPO en las regiones que se seleccionen para efectuar esa tarea.

Dado que la adopción de esta nueva modalidad de trabajo también requiere de un período de adaptación, la elección de la propuesta de creación de las UPO se deberá implementar por etapas y de manera secuencial donde la primera no comprenderá a todas las Regiones.

La planificación operativa de mediano y de largo plazo merced al trabajo de las UPO verá facilitado su desarrollo porque quiénes supervisaron en las UPO la tarea de campo serán los que gerencien los proyectos a implementar y generalizar hacia toda la organización, pudiendo actuar como coordinadores de éstos quiénes participaron en la UPO que efectuó la prueba piloto del plan.

La aplicación de esta metodología de trabajo no excluye que se sigan aplicando en la organización otros criterios de fiscalización y programas que ya se hayan puesto en marcha; lo que se pretende a través de las UPO es acercar una metodología de trabajo por proyecto, distinta a la que habitualmente se viene desarrollando y con la posibilidad de seleccionar cursos de acción por resultados para la selección de casos a fiscalizar.

En otras palabras las UPO acercan los criterios de gerenciamiento en la Administración Tributaria a aquellos que se utilizan en el sector privado donde se asignan fondos por proyectos y se trabaja con criterios que en general podríamos denominar de administración por objetivos.

Dentro de las cuestiones que las UPO ponen de manifiesto y que tienen implicancias para toda la organización la más importante es la de pasar de una estructura lineal hacia lo que denominamos una estructura matricial incipiente debido a la doble dependencia que presentan aquellos agentes que además de desempeñarse en la Unidad, desarrollan actividades en otras áreas de la Administración, ya que ellos se constituyen en el factor crítico de todo el proceso pues son los que incorporan los conocimientos vivenciados en su experiencia operativa y los trasladan hacia las áreas planificadoras para su posterior generalización.

La costumbre de retroalimentar el sistema de planificación es incorporada desde el diseño de las pautas de trabajo, facilitando también la movilidad de los agentes entre áreas operativas y asesoras, mejorando el conocimiento de los mismos sobre el universo de control y obteniendo una capacitación práctica sobre todo el proceso encarado que después en su generalización dará lugar a grandes economías porque los procedimientos ya han sido probados y mejorados encontrándose respuestas más rápidas ya que las dificultades a presentarse son conocidas.

Los cuadros medios de la administración, también se verían beneficiados dado que debido al control que deben ejercer sobre la planificación operativa, ahora cuentan con más elementos de consulta para ampliar sus conocimientos sobre el universo a controlar.

Las UPO elaborarían información gerencial que sería de gran utilidad para los gerentes medios de la Administración Tributaria porque les permitiría no sólo acceder a la misma sino

también mejorar los parámetros de control, contando con grupos de análisis propios y de un staff de trabajo y apoyo que jerarquizaría su labor.

Los gerentes de la Administración Tributaria contarían con una visión más global y completa que la que otorga la especificidad de un conocimiento técnico, acercándose a los gerentes que actúan en las empresas del sector privado, que no sólo conocen el producto sino que tienen una amplia visión sobre el mercado en el que deben actuar.

V.III. Requerimientos y criterios para la aplicación de controles selectivos

Anteriormente mencionamos que para iniciar el trabajo de las UPO, éstas recibían instrucciones generales de los órganos de planificación de nivel superior, ellas comprenden pautas generales, informaciones y análisis sobre sectores, actividades y regiones en las que se va a encarar el trabajo particular de cada Unidad.

Si partimos del universo que comprende a todos los contribuyentes del país, una primera segmentación se puede encarar considerando tanto la actividad económica en la cual se encuentran inscriptos como la construcción de diversos indicadores.

La conjunción de estas pautas dará lugar a la recopilación de la información necesaria para encarar la fiscalización y elaborar los planes de trabajo que se tendrán en cuenta al momento de planificar.

Entre otros aspectos, los legales y económicos deberán considerarse para efectuar una selección efectiva que relacione metodologías de trabajo con controles específicos, ya que por ejemplo, no es lo mismo controlar a un grupo económico diversificado y que nuclea a empresas que realizan actividades en diversos sectores y que en conjunto posee un nivel de facturación importante que a un contribuyente individual donde la mayor parte de sus ingresos los obtiene como trabajador en relación de dependencia.

Aquí también la especialización resulta ser una de las claves para encarar la elaboración de pautas para la fiscalización, esta especialización se hará siguiendo diferentes criterios que pasan por sectores, por contribuyentes, por impuestos, por presunciones de incumplimiento y por todas las características que ayuden a determinar criterios de selectividad.

Un primer análisis que podríamos denominar macroeconómico, debe considerar la segmentación de los contribuyentes según la actividad que realizan y su participación en el Producto.

La importancia relativa de cada actividad responde a las características propias del aparato productivo nacional, siendo necesario que la Administración Tributaria cuente con áreas que puedan efectuar estudios y análisis sectoriales y un plantel de agentes especializados por sector económico y de ser necesario, por ramas de actividad, cuando las mismas sean de significatividad dentro del Producto Bruto Interno.

Esto requiere una gran permeabilidad de la Administración Tributaria para incorporar toda la información económica que se produce ya sea en otros ámbitos del Estado, como del sector privado dado que si se pretende priorizar la idea del equilibrio fiscal el Estado debe mejorar sus controles generando un sistema de información que dependa de sus propios intereses.

Un objetivo de política que trasciende a la Administración Tributaria y debe ser asumido por el Estado en su conjunto es el de coordinar los sistemas de información del Estado a través de la generación de un sistema que haga depender la información que se genera en otros ámbitos de gobierno de los intereses de la Administración Tributaria.

La captura y generación de información debe considerar como un usuario principal de la misma a la Administración Tributaria, esto provocará que todos los Registros de Propiedad, de sociedades, de comercio, de cuentas bancarias, de identificación de personas y demás, ya desde su diseño permitan el acceso de claves de control tributario para el cruzamiento y la obtención de información con fines fiscales.

El conocimiento y la información, claves para acceder al siglo XXI se integrarán positivamente para crear un Sistema de Datos Fiscales que permita planificar las tareas de fiscalización otorgándole a los agentes fiscalizadores un conocimiento previo sobre los contribuyentes a fiscalizar, de su actividad económica, de sus bienes registrados, de sus pagos históricos de impuestos, de sus aportes jubilatorios, de sus cuentas bancarias, de la evolución

de su patrimonio y de todos los demás aspectos que hagan a su identificación y seguimiento con fines de control fiscal.

Toda la información económica y sobre sectores que se produzca en Institutos, Centros de Investigación, Universidades, Fundaciones, Cámaras sectoriales, etc. deberá ser analizada y compatibilizada con los datos internos que recabe la Administración Tributaria, generando series temporales sobre grandes agregados macroeconómicos que permitan efectuar comparaciones, por ejemplo, con el objeto de determinar incumplimiento o desvíos no justificados de los ingresos fiscales con relación a otras variables de control.

En este sentido la continuidad y la especialización resultan fundamentales para asegurar la efectividad de los controles que harán incorporar nuevas rutinas de trabajo y pondrán a los técnicos de la Administración Tributaria, en contacto con la investigación que se produce en el resto de la sociedad.

Una cuestión prioritaria, si se desea trabajar con sectores económicos, es la de asegurar la correcta codificación de los contribuyentes, arbitrar los medios para su asignación y control, resultando conveniente lograr la eliminación de la autocodificación.

Esto se podría instrumentar exigiendo a los contribuyentes la presentación de un formulario descriptivo de su actividad, que una vez analizado por personal capacitado en codificación de actividades y perteneciente al Organismo, le devolverá al contribuyente una

constancia de inscripción con su respectivo número y su código de actividad, sin habilitar ningún trámite posterior en el Organismo en el caso de no presentar esa constancia.

Para aquellos contribuyentes que realicen actividades en varios sectores se intentará discriminar de alguna forma las ventas efectuadas en cada uno de ellos, esto permitirá mejorar la información disponible y hacer más eficientes los controles, dado que si se pretenden efectuar estudios sectoriales y la asignación de casos a fiscalizar por actividad, la falta de controles sobre el código presentado por los contribuyentes perjudicará todo el tratamiento posterior que se haga con la información relevada.

En el primer corte de información que efectuamos, por sector económico, se verifica que tanto para la Administración Tributaria como para el conjunto de la economía, cada sector tiene una participación y una importancia distinta, ésto da lugar a la existencia de controles especiales que son instrumentados por diversos Organismos de regulación que se encuentran incorporados en la estructura del Estado.

La existencia de estas regulaciones y su diversidad nos lleva a proponer otra de las claves que resulta importante para una efectiva planificación de las tareas de fiscalización, como lo es la selectividad que dará lugar a una primera selección de casos y a la aplicación de los criterios de especialización a los que hacíamos referencia con anterioridad.

Actividades como las que efectúa el sector financiero que cuenta con un Organismo de Superintendencia como lo es el Banco Central y otras obligaciones, como la presentación de

balances mensuales y otros controles específicos, deben ser tratadas con selectividad por la Administración Tributaria, acercando los controles impositivos a los demás que ya ejerce el Estado sobre la actividad.

La especialización de agentes fiscales para el control de entidades financieras surge como una necesidad que viene dada por la dinámica económica, dado que una entidad financiera que cuenta con recursos parecidos a los que posee la Administración Tributaria en cuanto a personal, sucursales, extensión territorial, equipamiento informático, etc. debe ser controlada por especialistas que conozcan e investiguen las modalidades con que opera ese sector.

Otra de las razones que justifica la creación de estos controles diferenciales en el sector financiero, es que permitiría acceder a información sobre el total de los contribuyentes que operan en el sistema, cuestión que se encuentra favorecida por la eliminación del secreto bancario.

De verificarse una irregularidad, o una mala asignación, o una evasión, ésta daría lugar a un ingreso para el Fisco que asimismo, permitiría recuperar con creces la inversión realizada por la Administración Tributaria con la especialización de los agentes fiscales.

En la actualidad, esta especialización no existe y por ejemplo, se controla a algunos bancos que son muy importantes en el mercado y que pertenecen al segmento de los Grandes

Contribuyentes Nacionales por su importancia fiscal, con recursos escasos en cuanto a personal y a equipos computadores disponibles.

Existen otros sectores que operan con una modalidad parecida y que también requieren de la especialización de los agentes fiscales para su control, ya sea por encontrarse sometidos a otros controles y regulaciones o por otras características, como ser los seguros dentro del sector servicios, que merecen consideraciones parecidas a las que tuvimos con el sector financiero.

Un tratamiento diferencial también merecen las empresas privatizadas, donde como mencionamos con anterioridad, su traspaso al sector privado dio lugar a la creación de diversos entes reguladores; en este caso también se debe acercar el control fiscal a los entes que regulan la actividad; de esta forma se conformarían equipos de trabajo con expertos que conocen en detalle los planes de inversión de esas empresas, la tecnología más efectiva para la explotación del servicio y ayudarían por ejemplo, a determinar su función de producción evitando posibles desvíos que se podrían verificar en su comportamiento tributario.

Otros criterios de especialización se originan por lo que podríamos denominar indicadores microeconómicos, por ejemplo, el grado de concentración de la actividad, sectores como el petrolero, el siderúrgico, el petroquímico, el pesquero y otros darían lugar a la evaluación de pautas para la especialización de agentes fiscales en el control de esas actividades.

De esta forma sectores industriales con regímenes específicos como el automotor o el de la construcción, por sus efectos hacia toda la economía, serían estudiados y analizados por técnicos fiscales integrados a equipos multidisciplinarios que ya operan en esos sectores en otras áreas de la administración del Estado.

Otra de las características que deben considerarse con relación a la especialización es la incidencia del comercio exterior, ya sean las exportaciones como las importaciones donde ahora la especialización viene dada por el origen de los insumos o destino de los productos, devoluciones de impuesto solicitadas y otras que puedan dar lugar a un tratamiento diferencial, aquí los controles podrían coincidir con los que efectúa la Administración Nacional de Aduanas.

Dentro de las regulaciones existentes y que podrían aportar significativos criterios para implementar controles diferenciales, se encuentran las sociedades que realizan oferta pública de sus títulos, acciones u obligaciones negociables, allí los controles sobre la actividad los ejerce la Comisión Nacional de Valores tanto para las empresas cotizantes como para los intermediarios financieros que actúan en ese mercado.

Una de las características diferenciales de las empresas que cotizan en la Bolsa es su deber legal de presentar balances trimestralmente y éstos son publicados en boletines bursátiles; en este caso como un criterio para adelantar los ingresos fiscales, se podría pensar en una reducción al trimestre del período fiscal, con lo cual se reducirían los rezagos fiscales,

sin necesidad de pensar en el pago de anticipos, además de otros beneficios para la Administración Tributaria que surgen del achicamiento del período fiscal.

La duración del período fiscal, no sólo debe pensarse con un criterio de caja solamente, en el caso de otros contribuyentes como los que realizan actividades por su cuenta, también convendría pensar en la existencia de períodos fiscales plurianuales para reducir los costos de administración y la cantidad de obligaciones a controlar.

En este sentido la duración del período fiscal sería una variable dependiente de la significatividad e importancia del contribuyente donde a mayor importancia fiscal correspondería la creación de mayores obligaciones.

La generalización de criterios de especialización y selectividad dentro de los controles tributarios pretende cambiar la concepción global de esos controles pasando de una cultura de controles punitivos a otra de controles preventivos, asimismo se pasaría de un conocimiento macro y general sobre la técnica tributaria a un conocimiento microeconómico y fiscal de esa técnica aplicada a sectores y casos específicos.

De esta forma la sofisticación y complejidad lograda por el proceso productivo tendrá una respuesta acorde desde la Administración Tributaria aplicando eficaces criterios de auditoría fiscal por medio de agentes fiscales expertos en cada temática que requiera su intervención.

V.IV. Otras pautas para la clasificación de contribuyentes

La importancia fiscal de los contribuyentes es uno de los criterios que históricamente se viene utilizando en la Administración Tributaria para la diferenciación de controles, a principios de la década del 80 los doscientos contribuyentes más grandes se concentraron en lo que se denominó Subzona Central y que es la antecesora de la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales, que actualmente concentra a los dos mil mayores contribuyentes de todo el país, allí se comenzó a trabajar con la cuenta corriente tributaria, mecanismo por el cual se llevaba un control más actualizado sobre los contribuyentes de mayor significatividad.

Este criterio de importancia fiscal también debe ser considerado para la selección de contribuyentes y agentes de fiscalización. Entendemos por "importancia fiscal" a los pagos de impuestos que efectúen los contribuyentes analizados por su monto ordenado en forma decreciente, en una primera etapa considerando a todos los contribuyentes se determina a los Grandes Nacionales, y después según cada dependencia se lo utiliza para determinar los que son incorporados a controles diferenciales en cada Agencia del Organismo.

En cada dependencia para los dos mil contribuyentes más grandes se establecieron criterios diferenciales para su tratamiento y control fiscal similares a los aplicados a los Grandes Contribuyentes Nacionales, mientras que al resto de los contribuyentes de cada jurisdicción se les aplica un tratamiento general, es decir, la Administración Tributaria diferencia a los contribuyentes entre grandes, medianos y pequeños, estableciéndose para ellos

obligaciones diferenciales en cuanto a requisitos a cumplir en sus presentaciones y al lugar de pago de sus obligaciones tributarias.

La conjunción de dos criterios aparecen para la diferenciación de contribuyentes, el de la significatividad fiscal y el de territorialidad, que también deberán ser considerados en la planificación de las tareas de fiscalización.

Los criterios territoriales provocan una regionalización del accionar de la Administración Tributaria que sigue las características propias, productivas y económicas de cada región en particular y requerirán de la existencia de agentes fiscalizadores en cada dependencia del Organismo.

En cuanto a los criterios de significatividad los controles, deberán tener en cuenta el carácter de cada contribuyente, si es algún tipo de sociedad tipificada o un contribuyente individual, pudiéndose asociar a los fines del control la significatividad del contribuyente con la existencia de alguna de las cuatro brechas sobre las que debe actuar la Administración tributaria.

- La *"brecha de inscriptos"* que relaciona los contribuyentes potenciales con los reales, que se produce principalmente por la realización de actividades marginales y de poca significación.

- La *"brecha de presentaciones"* que ahora toma como universo al total de los inscriptos y se constituye por la diferencia entre los contribuyentes inscriptos y los que formalizan su presentación en la Administración Tributaria.

- La *"brecha de pago"* que a veces coincide con la de presentaciones pero que aparece entre aquellos que declaran su obligación fiscal pero no efectivizan pago alguno por más de corresponderle y que puede generarse por cuestiones financieras.

- Por último aparece la *"brecha de veracidad"* que resulta de la diferencia entre lo que declaran los contribuyentes sobre su situación a la Administración Tributaria y lo que sucede en la realidad operativa de cada empresa.

Algunas de estas brechas podrían ser eliminadas por la acción puntual de la Administración Tributaria, así por ejemplo la brecha de inscriptos podría reducirse con la implementación de un censo fiscal partiendo de la utilización de información del Registro de las Personas, el de Sociedades, el de Comerciantes y otros tanto a nivel nacional, como en otros niveles de gobierno; como esta brecha se concentra en aquellos contribuyentes pequeños que realizan actividades poco significativas se podría lograr su eliminación con operativos y trabajos de rastrillaje.

Otras dos de las brechas mencionadas la de presentaciones y la pagos también se podría reducir con la realización de operativos de rastrillaje o mediante la realización de diversos cruzamientos de información y la aplicación de controles más sofisticados; sin duda la brecha

de veracidad es la más difícil de eliminar y la que concentra la mayor evasión de recursos para la Administración Tributaria.

El estudio de la conducta histórica de los contribuyentes y la situación de cada actividad en particular puede resultar importante para lograr la tipificación de conductas y tendencias hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues sólo situaciones excepcionales darán origen a cambios de significación en la conducta fiscal.

En estos casos la actividad punitiva de la Administración Tributaria, los conocimientos sobre las actividades específicas que desarrollan los contribuyentes, la posibilidad de obtener información de terceros y la pericia con que actúen los agentes fiscales harán mejorar la veracidad de las declaraciones que aporten los contribuyentes.

La existencia de regímenes especiales de ingreso como pagos a cuenta, retenciones, percepciones y otros también dará origen a planes de fiscalización selectivos, estos regímenes que se aplican, por ejemplo sobre actividades específicas, contribuyentes específicos e ingresos específicos en los distintos impuestos va a dar lugar a controles especiales.

La especialización por tipo de impuesto de los agentes fiscales también puede resultar una herramienta utilizable para mejorar los controles fiscales; asimismo, en el caso de las grandes empresas podría resultar importante la especialización por rubros del balance general como ser Bancos, Valuación de Inventarios, Deudores, etc.

También resultaría conveniente incorporar dentro de los Grandes Contribuyentes Nacionales a aquellas empresas que pertenezcan a grupos económicos de importancia destinando equipos de fiscalización que se capaciten diferencialmente como para controlar a este tipo de contribuyentes, considerando un criterio de conjunto que permita tener en cuenta el Balance Consolidado de todo el grupo y los criterios de Valor Patrimonial Proporcional que resultan de utilidad para la técnica contable y usualmente se utiliza pero que no tiene un tratamiento diferencial por parte de la Administración Tributaria.

Un tratamiento similar debería adoptarse con relación a las empresas multinacionales donde se hace necesario la aplicación de controles específicos con relación a la remisión de utilidades, transferencias de bienes entre filiales o empresas vinculadas, pagos de patentes y royalties, etc.

Controles sobre facturas, toma de inventarios, verificación de declaraciones juradas, reiteración de saldos a favor, regímenes de promoción, puntos fijos, se combinarán según los impuestos y los tipos de actuación de las áreas fiscalizadoras generando una matríz de control con la que operarán las diversas áreas de fiscalización que actúan en el Organismo.

En síntesis, son varios los indicadores que nos servirán como información en la etapa de planificación de la acción fiscalizadora, uno macroeconómico que seleccionará sectores teniendo en cuenta la participación de la actividad en el P.B.I. total del país, por región y provincia, otro que podríamos denominar microeconómico referido al grado de concentración de la actividad, extensión territorial de la misma, cantidad de contribuyentes inscriptos,

características del mercado en el cual se desarrolla, carácter de la empresa, y características de los insumos que utiliza.

Otro indicador vendría dado por la existencia de controles selectivos y tendría en cuenta si las empresas se encuentran incorporadas a otros controles ejercidos por otros ámbitos del Estado, Entes Reguladores, Banco Central, Comisión Nacional de Valores, Bolsa de Cereales, Administración Nacional de Aduanas, etc.

A partir de la combinación de estos indicadores se iniciaría un proceso de especialización de los controles fiscales que daría lugar a la existencia de controles fiscales diferenciales, dando lugar a un trabajo conjunto con los demás Organismos de control y de regulación que ya existen dentro de la estructura administrativa del Estado.

La existencia de un indicador de significatividad fiscal divide a los contribuyentes en grandes, medianos y pequeños que asociado a cuestiones de territorialidad permite acercar y extender los controles de la Administración Tributaria a toda la extensión territorial donde tiene jurisdicción el Organismo.

Por último, la existencia de información externa sobre sectores y actividades se complementa con la que pueda producirse en el Organismo para mejorar los conocimientos sobre sectores específicos que ayudarán a la selección de casos a fiscalizar; esto requerirá de la compatibilización de criterios de captura por parte de las áreas de informática del Organismo y

de la adaptación de la información externa para que sea comparable con la que se produce dentro de la Administración Tributaria.

La combinación de todos los indicadores enunciados, más otros que podrían generarse ponderados según criterios de selectividad permitiría la elaboración de un ranking combinado de actividades, impuestos, regiones y tipos de actuación a utilizar en las tareas de fiscalización con diferentes niveles de agregación: total del país, región geográfica determinada, sector económico en particular, dependencia que concentre la mayor cantidad de contribuyentes inscriptos en una actividad, etc.

V.V. El trabajo en las UPO

Todos estos criterios de selección que utiliza la Administración Tributaria para diferenciar contribuyentes junto con la información básica sobre sectores, actividades, grupos económicos, impuestos y tipos de actuación se constituyen en los criterios generales que aporta el Comité de Planificación como insumo a las Unidades de Planificación Operativa.

Estos insumos se agregan a las pautas y lineamientos generales que enmarcan la acción fiscalizadora del Organismo y tendremos casi todos los elementos que nos servirán para elaborar los planes de fiscalización que las UPO que actúen en cada región deberán implementar efectuando la selección de casos a fiscalizar y las prueba piloto de estos para su posterior generalización hacia toda la organización.

El trabajo concreto de la UPO consiste en reunir a sus integrantes y establecer tanto los criterios para la selección de casos a fiscalizar como los indicadores que servirán para evaluar los resultados de la tarea a desarrollar en cada etapa.

Se tendrá como referencia que la labor de las UPO será evaluada por los resultados que se obtengan del trabajo conjunto y no sólo con la consideración de los resultados cuantitativos sino y fundamentalmente los cualitativos, buscando también una mejora en la calidad de la información que posee la Administración Tributaria, de su gestión global y la reducción de los tiempos que conlleva cada etapa del circuito administrativo que se inicia con la inspección.

A los insumos aportados desde el Comité de Planificación sobre la situación inicial para comenzar la tarea de planificación operativa la UPO de cada región deberá adicionarle toda la información a la que pueda acceder, quedando a su cargo, el establecimiento de criterios para complementar su accionar con otros órganos de control local que le proveerán de información externa, la que podrá considerarse y evaluarse en esta instancia.

Cada Región podrá solicitar ya sea a los estados provinciales como a los municipales información para su cruzamiento de los registros catastrales, de los registros de habilitación municipal de comercios y locales para la prestación de servicios y otros, esta información servirá a la tarea planificadora y de existir diferencias con la que le sea aportada centralmente del sistema de datos fiscales, la complementará ayudando a la mejora de los registros patrimoniales y de control de la Administración Tributaria.

A este nivel se establecerán acuerdos de complementación entre los diferentes niveles de gobierno que serán informados en sus alcances y compromisos a las áreas correspondientes de relación fiscal con las provincias.

Corresponde aclarar que la organización política del Estado y el régimen federal determinan que el gobierno nacional sólo puede determinar los impuestos indirectos, mientras que los directos los administra por delegación de los estados provinciales.

Cada provincia tiene su propia legislación en materia de tributos, que son administrados por Direcciones de Rentas provinciales, siendo el más importante en términos de ingresos y significación el Impuesto sobre los Ingresos Brutos que se calcula como un porcentaje de las ventas totales.

En otros países este impuesto es reemplazado por una sobrecarga jurisdiccional sobre el Impuesto al Valor Agregado, en la Argentina existieron intentos para su derogación sin resultados exitosos hasta el momento.

Estas cuestiones hacen que la planificación descentralizada de cada UPO tenga acceso a una información más detallada de su universo de control conociendo en profundidad y complementando su accionar con las Direcciones de Rentas provinciales que se encargan de recaudar el impuesto sobre los ingresos brutos de cada jurisdicción y las comunas que recaudan tasas y contribuciones, dado que la conducta evasiva de un contribuyente no se

circunscribe solamente a sus impuestos nacionales sino que se encuentra altamente correlacionada y vinculada con la del resto de los tributos.

Entre los insumos con que deberá contar cada Unidad se deberán arbitrar los medios para relevar la capacidad operativa de la Región medida cualitativamente como para conocer en detalle la competencia de los agentes fiscalizadores con que cuenta la Región, esto deberá estar asociado a una carrera de agente fiscalizador, a un plan de capacitación específica y a una retribución diferencial que tendrá en cuenta los resultados operativos, los conocimientos acumulados y la disponibilidad para aceptar responsabilidades de cada agente dentro de la Administración Tributaria.

El relevamiento cualitativo tendrá en cuenta la experiencia de los agentes, su preferencia para el control de alguna actividad en particular, su conocimiento especial sobre algún impuesto y toda otra cuestión que permita establecer criterios técnicos y objetivos para la aceptación de las responsabilidades que requiere la tarea fiscalizadora.

Se llevará un registro de cada agente fiscalizador que tendrá en cuenta su rendimiento en actuaciones efectuadas, en casos con interés fiscal, la cantidad de cargos que le hayan sido asignados, las horas netas utilizadas en cada cargo, las áreas por las que trabajó en el Organismo, los conocimientos que posea por haber fiscalizado alguna actividad en particular y toda otra información que permita establecer una hoja de vida de su actuación como agente fiscalizador.

Este registro sólo tendrá como función servir a la asignación de casos a fiscalizar y efectuar un seguimiento del agente sobre los conocimientos prácticos y de capacitación que haya venido obteniendo, incluso hasta podría pensarse su conformación como una base de datos donde cada agente accedería para conocer su posición relativa dentro del plantel fiscalizador de cada Región.

Esta base de datos debería tener una conformación homogénea, es decir, trabajar con un programa común para todo el Organismo que permitiría la acumulación de los datos en una base general de toda la Zona e incluso de toda la Administración Tributaria, así en caso de producirse traslados de personal entre distintas dependencias, los datos se transferirían con el agente, también podría pensarse en la utilización de esta base de datos con un criterio que permita orientar la capacitación y determinar necesidades para el ofrecimiento de cursos de formación.

Para la asignación de casos a fiscalizar se utilizará como criterio orientador la asignación de los casos que a priori se presenten más complejos a aquellos agentes que resulten con mayor competencia para resolverlos estableciéndose una carrera de agente fiscalizador que servirá tanto para la asignación de casos más difíciles como para la retribución diferencial de los agentes que efectúen la tarea fiscalizadora.

Se buscará la formación integral de los agentes fiscalizadores con el establecimiento de una carrera escalafonaria donde el nivel superior lo ocuparían los agentes más capacitados y

con mayor experiencia que estarían destinados a cumplir tareas en Auditoría Fiscal y en las unidades de controles selectivos implementados.

Una tarea primordial para los agentes fiscalizadores de mayor experiencia y capacitación es la de cumplir tareas de asesoramiento y consulta a los contribuyentes, estas funciones serían encargadas a los agentes que se encuentren en el nivel superior de la carrera de agente fiscalizador o los que pasen a dedicarse como instructores de inspección en las áreas de capacitación.

Para ayudar a la capacitación de los agentes fiscalizadores se buscará la rotación formativa de los mismos que se iniciará a partir del ingreso en las áreas de control de las fiscalizaciones internas, luego se evaluaría a los mismos para su paso por las tareas de fiscalización preventiva para luego acceder a la tarea de fiscalización externa ordinaria, esto permitirá lograr un conocimiento integral de la materia tributaria y un conocimiento gerencial de los requerimientos de la administración.

Simultáneamente se tendría en cuenta, según la elección de cada agente, la provisión de una capacitación específica orientada hacia un sector económico en particular y sobre algún impuesto en especial con el objeto de lograr la formación de especialistas que después sean destinados según los requerimientos de la administración ya sea a controles específicos o al cumplimiento de tareas como supervisores en los equipos de inspección.

También se buscará establecer una rotación de los agentes entre las áreas asesoras y operativas y dentro de estas, pero con mayor periodicidad, entre los que se ocupen de las fiscalizaciones selectivas para evitar los vicios y el acostumbramiento que produce la labor rutinaria.

Las consideraciones efectuadas dan lugar a algunos requerimientos de las UPO con relación a la capacitación y al acceso a equipos computadores, como a la disponibilidad de agentes en la Región que permitan el procesamiento de la información que se requiera de los otros niveles de gobierno.

Así las UPO necesitan de la implementación de un plan de capacitación que parta desde la incorporación al Organismo de los agentes, diseñando una carrera dentro de la Administración Tributaria que permita un conocimiento integral de las funciones del ente y el desarrollo de programas de capacitación para la carrera específica de agente fiscalizador, dentro de esta carrera se deberá proveer a los agentes de un estudio sobre los formularios de todos los impuestos administrados y sobre las instrucciones operativas vigentes, así también deberán obtener formación sobre el manejo de información estadística y de formas de comunicación que hagan al trato con los contribuyentes.

Las áreas de capacitación también participarán de la generalización de los productos de las UPO que se refieran a los conocimientos técnicos sobre sectores e instrucciones operativas produciéndose una centralización de las pautas que elaboren las UPO en la Dirección de Capacitación y una descentralización de toda la información acumulada sobre todas las

regiones distribuyendo periódicamente catálogos de actualización sobre estudios y metodologías de trabajo adoptadas por cada Unidad.

De esta forma el conocimiento que generarán las UPO consigue otra vía para su generalización a través de un canal de comunicación abierto desde la capacitación, pudiéndose implementar con relación a los agentes fiscalizadores, durante su proceso de formación, una suerte de tutorías que servirán para establecer referentes y la resolución de problemas que pudieran aparecer en el trabajo cotidiano sobre las pautas de control y sobre cuestiones técnicas en particular.

La generalización de los recursos informáticos también requiere de cierta flexibilidad en los agentes fiscalizadores, necesitando una capacitación para su empleo, asimismo el manejo de grandes volúmenes de información requiere de la utilización de un equipamiento más sofisticado debiéndose dotar a cada Región tanto de los equipos necesarios como de los operadores para su utilización, la extensión de recursos sin programar la capacitación de los agentes que efectivicen su empleo puede provocar graves perjuicios y resentir el proceso de planificación quitando entusiasmo a la participación.

Las UPO intentarán realizar la selección de casos a fiscalizar buscando la generalización de criterios objetivos de selección, estos requerirán analizar cada impuesto en particular con relación a la información que pueda obtenerse de fuentes externas y de otros niveles de gobierno, así la utilización de programas estadísticos y la selección de los casos que se alejen

de la media por ejemplo, de las ventas en una actividad o sector servirá como presunción de encontrarse ese contribuyente en una actitud evasiva de sus obligaciones tributarias.

En el caso de denuncias o presunciones de delito fiscal se establecerán criterios para trasladar los casos a las áreas de Auditoría Fiscal y a las encargadas de manejar las cuestiones penal-tributarias con todos los antecedentes acumulados sobre el contribuyente.

Algunas intervenciones tendrán establecido por rutina la utilización de una clase de inspección específica, así las inspecciones que vayan a establecer puntos fijos sobre ventas serán trabajadas como preventivas, lo mismo ocurrirá con las de registración y facturación y las que se efectúen por circularización de deudores y/o acreedores.

Con un criterio parecido la brecha de veracidad será atendida por inspecciones a efectuar en las unidades de fiscalización interna o en las de fiscalización externa ordinarias, sin perjuicio que todas las inspecciones que se efectúen deban corroborar la existencia de desvíos sobre el cumplimiento o los pagos.

El grado de complejidad determinará la clase de inspección a efectuar, estableciéndose "a priori" algunas que requerirán de muchas intervenciones y deberán ser trabajadas directamente por las áreas de fiscalización interna con asiento en las sedes de cada agencia del Organismo.

También debería considerarse un máximo de actuaciones a cargar por agente y por período, ya que no resulta conveniente su acumulación, un criterio que se podría adoptar se determinaría por un máximo de cargos en cartera que no deberían exceder de quince por mes según un grado de complejidad preestablecido por la sección de asignación de inspecciones, al concluirse los cargos se irían cargando los nuevos, cuestión que favorecería una mejora de los resultados de la gestión de fiscalización.

Con cada descargo el agente fiscalizador deberá establecer con qué periodicidad considera que deba efectuarse una nueva verificación a ese contribuyente, lo que quedara asentado en el Registro Actuaciones por Contribuyentes.

V.VI. Control, seguimiento y evaluación de los resultados de la tarea fiscalizadora

Dentro de las tareas que deberán desarrollar las UPO, surge como una necesidad de la planificación la elaboración de pautas para el control y seguimiento de las actuaciones que se inician a partir de un cargo de fiscalización, para esto se establecerán criterios de tiempo por actuación promedio, los cuales no serán limitativos sino orientativos del accionar de cada agente fiscalizador, el trabajo de la UPO será evaluado tanto por el agente que deba efectuar la inspección como por las instancias superiores que serán informadas de la nueva pauta de trabajo que tendrá un carácter de preliminar y sujeta a revisión; una vez finalizada la etapa de prueba piloto, esta instrucción podrá ser trabajada dentro de las rutinas de la Región.

Dentro de las pautas de control se evaluará como resultó la información que proporcionara la UPO al agente fiscalizador y cual fue el grado de veracidad de la misma con relación a la verdad fáctica de cada contribuyente, se determinará si el criterio de selección resulto adecuado y si dio lugar a una determinación de diferencia en favor del Fisco en la actuación.

Estos criterios harán un control de calidad del trabajo de planificación efectuado y ayudarán en nuevos procedimientos de planificación dentro de la UPO y para la generalización de los planes en las etapas sucesivas que comprende la planificación.

Se evaluará la pertinencia de aplicar por parte del agente fiscalizador su independencia de criterio como para ampliar su labor o elaborar un informe que profundice y de lugar a la aplicación de nuevas verificaciones, estas presunciones estarán asociadas al conocimiento y a la experiencia de cada agente.

Se llevará un registro de actuaciones por contribuyente dejándose constancia en el mismo de los controles efectuados y de los agentes que participaron en la actuación; la acción fiscalizadora deberá servir para corregir conductas evasivas y evitar su reiteración, dando lugar la reiteración de procedimientos inadecuados a la profundización de la tarea fiscalizadora y a la aplicación de procedimientos penales por reiteración de inconducta.

Gran parte de la efectividad del accionar de los agentes tributarios se basa en la celeridad de la actuación, debiéndose registrar no solo el resultado cuantitativo de una actuación sino cuales son los pasos a seguir a partir de la conclusión de la tarea fiscalizadora, éstos dependerán en algunos casos de la conformación del contribuyente del accionar del Fisco y de la complejidad de cada actuación.

El agente fiscalizador podrá calificar esta complejidad dejando como constancia una evaluación que tendrá en cuenta si lo sucederá en la actuación un procedimiento de rutina, como ser la verificación del pago del ajuste o un procedimiento de excepción, que se habilitará en caso de no conformar el contribuyente lo actuado en la inspección, estos resultados también quedarán registrados en el Registros de Actuaciones por Contribuyentes.

En muchos casos los contribuyentes para evadir la acción fiscalizadora utilizan todos los medios a su alcance, falsificando documentación y comprobantes de pago, modificando su domicilio de actuación y utilizando números de inscripción incorrectos, facturas y registros contables duplicados, estas conductas deberán ser denunciadas apenas sean advertidas por los agentes fiscalizadores, tratando de individualizar a los responsables de esos actos que por lo general requieren de asesoramiento especial para su concreción.

Así los profesionales contables y jurídicos que intervengan en la actuación de cada caso también quedarán registrados en el Registro de Actuaciones por Contribuyentes y se les aplicará el rigor de las leyes penales en materia tributaria vigentes, extendiendo los operativos de fiscalización al resto de sus clientes con carácter preventivo, también aquí se presume que

las inconductas detectadas en un caso se reiterarán con el resto de los contribuyentes a los que asesore cada profesional.

La asignación de un caso para fiscalizar, no sólo se hará determinando una serie de casos a una dependencia como se efectúa actualmente, sino que a partir de la puesta en marcha del Registro de Agentes que administrará la UPO en cada Región, los casos se asignarán según la competencia de cada agente, debiéndose justificar cualquier cambio en el agente que pase a efectuar la actuación.

Al mismo tiempo se asignará junto con el cargo las áreas que intervendrán con posterioridad, así una vez que el cargo es asignado se habilita un control de gestión por parte de las demás áreas involucradas en la tramitación administrativa de toda la actuación.

De esta forma se establecerá un control que tendrá varias instancias, uno el de los supervisores, otro el del área a la cual pertenece el equipo de inspección, otro de las áreas que intervendrán posteriormente, otro de las UPO que evaluarán la gestión global y otro que es requerido por el área de planificación central sobre los descargos y los resultados de las inspecciones para registrar si estas resultaron de interés fiscal y cuanta recaudación produjeron.

La implementación de estos controles permitirá el establecimiento de parámetros de calidad en la tarea de fiscalización, cuestión que hará que de a poco estos controles abandonen los criterios cuantitativos con que hoy estan siendo instrumentados.

El control y el seguimiento no sólo tendrán en cuenta los productos de cada etapa de trabajo, sino que ahora se pasa a evaluar y a controlar todo el proceso que se inicia con una tarea de fiscalización.

La existencia de esta serie de controles y a la vez la comprobación de la utilidad de la información suministrada a los agentes fiscalizadores previo a su intervención provocará una mejora de la gestión global de toda la Administración Tributaria.

Cada UPO revisará las presunciones que utilizó para el proceso de selección con los resultados operativos que obtenga de las instrucciones de trabajo que haya elaborado, documentando todo el proceso, sus resultados y revisiones posteriores, las que servirán como insumo al momento de tener que planificar desde las áreas centrales para el mediano y largo plazo la implementación de esos planes en todas las jurisdicciones de la Repartición.

Las mejoras que surjan con la evaluación, los planes iniciales, los estudios previos, las consideraciones de cada área en el proceso de planificación, la información requerida a otras áreas o niveles de gobierno, los puntos de vista que aporten los agentes fiscalizadores y todos los conocimientos que se incorporen a cada plan de trabajo servirá para la elaboración de manuales de procedimientos por resultados que asociados a cada proyecto particular irán transformado a toda la organización aportándole una dinámica diferente y casuística según criterios específicos adecuados en particular a cada circunstancia.

V.VII. Mecanismos para la retribución de los agentes fiscalizadores

El trabajo de los agentes fiscalizadores y de quienes participen en las Unidades de Planificación Operativa también será evaluado para establecer mecanismos diferenciales de retribución, estos merecen considerarse no solo en el nivel en que actue la fuerza fiscalizadora sino según el grado de intervención de cada componente que integre la Unidad, dado que la adopción de criterios para la selección y la asignación de actuaciones también resulta importante para el logro de mejores resultados y el direccionamiento de la fuerza de inspección.

Además de la participación en la recaudación de todos los agentes del Organismo que ya se distribuye en la Administración Tributaria, se debe separar de la recaudación efectiva del área fiscalizadora una porción que se distribuirá entre todos los que pertenezcan a la carrera de agente fiscalizador y otra que tendrá en cuenta a los agentes de la Región y a quiénes participan de la UPO y pertenezcan a áreas asesoras.

Estos criterios de distribución también deberán ser estudiados y serán parecidos a los que hoy perciben los agentes por honorarios dada su actuación como agentes judiciales, las UPO en el caso de los incentivos que se distribuyan en la Región también podrían encargarse de establecer los parámetros para este reparto otorgándole una participación porcentual importante a aquellos agentes que efectúen la tarea fiscalizadora, con una participación acorde al trabajo que desarrolle cada área en cada actuación, para la distribución de la porción que se

distribuya entre los agentes fiscalizadores se deberían utilizar con carácter orientador los Registros de los Agentes Fiscalizadores.

Para culminar con éste capítulo en que desarrollamos la propuesta debemos consignar que agregamos en los anexos parte II; cinco cuadros de síntesis donde graficamos cuál es la situación actual y cómo sería la situación proyectada a partir de la generalización de la utilización de la modalidad de trabajo que proponen las UPO.

Estos cuadros se refieren a aspectos organizacionales, aspectos que hacen a la planificación, aspectos que hacen a los recursos humanos, aspectos que hacen a la tarea de fiscalización y aspectos que hacen al plano gerencial

VI. LA PLANIFICACION DE LA IMPLEMENTACION DE LAS UPO

VI.I. Incorporación de la Planificación Operativa

Si bien resultaría de interés para la Administración Tributaria la idea de incorporar la modalidad de trabajo que sugieren las UPO a la organización, esta implementación requiere de un proceso de planificación riguroso para que su incorporación no resulte traumática y sirva para reorientar en el mediano plazo el accionar de toda la administración.

Es indudable que todo cambio que se intente producir en las metodologías de trabajo y en las lógicas de los procesos que involucran requiere de la participación y el compromiso de quienes deben llevarlo a la práctica, sin el cual cualquier propuesta, aunque sea la más brillante, estará destinada al fracaso.

En una primera etapa, los niveles superiores de la Administración Tributaria, es decir los que constituyen la cumbre estratégica de la organización, deben reconocer la necesidad de adoptar nuevas estrategias para comprender y actuar con otros criterios gerenciales que superen la lógica burocrática mecanicista que con tanto detalle desarrolláramos en un capítulo anterior.

En definitiva lo que se requiere es el reconocimiento de que los cambios que necesitan las organizaciones para adecuarse a las circunstancias del momento actual pasan por instrumentar metodologías de trabajo que permitan la participación y que ésta trascienda por canales de comunicación organizados para mejorar el producto organizacional, se requerirá

premiar más a la creatividad que a la obsecuencia y rescatar la lealtad hacia la organización y sus objetivos por sobre los compromisos personales.

En este sentido la propuesta de las UPO resulta superadora porque permite iniciar un proceso creativo que dará lugar al crecimiento dentro de la organización de los que aporten ideas y sugerencias prácticas sobre como mejorar los controles fiscales generalizando pautas objetivas de selección y estableciendo un mecanismo de participación y compromiso dentro y con la organización.

Uno de los temas que más preocupan a los teóricos de las organizaciones es el de lograr que éstas aprendan, y en ese sentido las UPO tratan de establecer un procedimiento para generalizar y reprocesar la información cualitativa que no logra transferirse más allá de los niveles operativos que la generan, este Proyecto trata de ofrecer desde el diseño de las acciones de la administración una alternativa a probar, que si bien no sería la solución, pone en movimiento un proceso dinámico hacia su búsqueda.

Una vez aceptada la propuesta por los niveles superiores se hará necesario descender por la escala jerárquica hacia todos los demás que las UPO involucran para convencerlos de los beneficios que proveerá para toda la organización tratar de reducir la segmentación y las rigideces del accionar actual para flexibilizar las tareas de planificación acercándolas hacia los que operan y permitir así el conocimiento de las restricciones que aparecen en la instrumentación de los programas; esto permitirá pasar de una planificación global y asociativa a otra detallada y participativa.

Necesariamente la puesta en marcha del Proyecto de crear las Unidades de Planificación Operativa deberá establecer un plan de trabajo con ese objeto para precisar en detalle los objetivos a cumplir por las Unidades, relevar las pautas de planificación existentes y su cumplimiento, evaluar las necesidades de las áreas operativas, fijar las pautas de selección de las áreas que aportarían personal para la conformación de cada Unidad y coordinar con las unidades de estructura que corresponda las relaciones entre las UPO y el resto de las dependencias del Organismo en cuanto a la obtención de los recursos necesarios para la continuidad del Proyecto.

Debemos definir dos etapas en el proceso de implementación de las UPO, una de planificación de la implementación del Proyecto y otra de ejecución del mismo. La etapa de planificación de la implementación se llevará a cabo a nivel de la Subdirección General de Planificación y sus responsables tendrán a cargo la ejecución de la prueba piloto, con posterioridad y una vez decidida su incorporación a los mecanismos de planificación del Organismo, pasarán a coordinar la labor de todas las Unidades que inicien el proceso de planificación operativa.

Se necesitará elaborar un marco de referencia para el Proyecto donde se establecerán los criterios que van a servir para medir sus resultados y evaluar si este podrá ponerse en práctica de manera general, es decir, se deberá conformar un equipo de trabajo que con la misma modalidad con que operarán las Unidades en el futuro pasará a gerenciar el Proyecto y hará su desarrollo y evaluación.

Los responsables de la planificación de la implementación del Proyecto serán seleccionados teniendo en cuenta que su procedencia deberá ser de las áreas que a priori se presume que participarán de las UPO debiendo tener un conocimiento acabado de su área específica, su potencialidad, sus requerimientos y las limitaciones que impiden su proyección.

En éste sentido, el equipo planificador deberá suplir las carencias de coordinación que surgen de la extensión de un modelo organizativo que en este momento ya no interpreta las necesidades y expectativas de una organización tan compleja.

Corresponde poner énfasis en que el Proyecto busca otorgarle al proceso de planificación la posibilidad de contar con un acercamiento hacia los niveles operativos para probar los resultados de cualquier actividad de planificación antes de que ésta se generalice y al mismo tiempo reducir la segmentación que necesariamente se produce en una organización tan compleja como lo es la Administración Tributaria.

VI.II. Areas participantes de las UPO y requerimientos para la conformación del equipo de trabajo que gerenciará el Proyecto

La selección de los cuadros que participarán en la elaboración del marco de referencia para lograr que el proyecto se consolide será vital para la posterior generalización de las UPO dentro de los esquemas de planificación que utilizará la Administración Tributaria.

Todas las dependencias actuales de las áreas de planificación deberán participar debiendo adecuar sus recursos para poder actuar con eficiencia en el proceso que se pondrá en marcha, éste permitirá establecer un nuevo equilibrio en la organización que dará lugar a una revaluación del accionar y la importancia de las áreas asesoras dentro de la Administración Tributaria.

El cuadro de la página siguiente aportará una idea de las unidades de estructura que participarán en el equipo planificador y de cuales son los aportes que en términos generales le son requeridos en el trabajo a desarrollar.

Unidad de Estructura	Aportes requeridos
Subdirección General de Planificación	Apoyo político y Supervisión general del Proyecto.
Informática	Analistas, programadores, equipos y capacidad de procesamiento.
Estudios Económicos	Expertos en Estudios Sectoriales, manejo y adaptación de información externa.
Estadísticas	Expertos en procesos de inferencia y en selección de muestras.
Programas y Normas de Fiscalización	Normas y Programas de fiscalización vigentes, expertos en la elaboración de instrucciones.
Programas y Normas de Recaudación	Expertos en la temática de siguimiento de pagos.
Asesoría Técnica y Legal	Expertos en procedimientos Tributarios y en restricciones técnicas y sectoriales.
Evaluación Operativa de Fiscalización	Expertos en control de información de las áreas fiscalizadoras.
Control de Gestión	Expertos en seguimiento de y control de actuaciones.
Auditoría	Pautas generales de control. Planes y Programas de Auditoría.
Selección y control	Pautas de selección, expertos en el manejo de muestras. Pautas de control operativo.
Agentes Fiscalizadores	De áreas de Fiscalización interna y externa. Agentes con probada experiencia operativa.
Capacitación	Expertos en detección de necesidades. Expertos en la elaboración de programas de capacitación.
Recursos Humanos	Datos referenciales de los Agentes, Base de Datos de personal.
Recursos Materiales	Coordinará la obtención de los recursos para cada Unidad.
Regiones	Conocimientos sobre su universo de control, equipamiento para el funcionamiento de la Unidad

Estos recursos se adaptarán a la modalidad de trabajo de las Unidades y serán convocados según el grado de avance del Proyecto, se buscará que trabajen en grupos de pocos integrantes que se conformarán de acuerdo con la sucesión de las etapas que hacen a la planificación, operación y control, es decir, que se habilita un proceso de agregación de unidades de estructura según el estado de avance del Proyecto.

Las exigencias de esta etapa requerirán de un esfuerzo importante por parte de los integrantes del equipo planificador en la determinación de los aportes que puedan efectuar desde su área funcional y de los requerimientos que exijan al resto de las áreas como insumos para su labor.

El éxito de esta etapa dependerá de la comprensión de los objetivos generales del Proyecto y del trabajo conjunto en la búsqueda de mecanismos de integración que mejoren las pautas de trabajo y el alcance del control dentro de la organización.

Los resultados que se esperan obtener en esta etapa serán los lineamientos generales para la ejecución de la prueba piloto del Proyecto, las necesidades de intervención de cada unidad de estructura en la UPO, y criterios para evaluar los resultados del trabajo de la Unidad.

Estos resultados no se verán limitados a lo que a priori se determine, sino que esta experiencia en sustancia relevará un diagnóstico general de toda la tecnología de gestión sobre

la que se sustentan los procedimientos en la organización, permitiendo el inicio de un procedimiento para su perfección.

VII. CONCLUSIONES Y FACTIBILIDAD DEL PROYECTO

Es importante el esfuerzo que se viene realizando en la Administración Tributaria en pro de mejorar los mecanismos de control, resultando la incorporación de recursos informáticos, humanos y materiales un ejemplo palpable de esta situación.

El proyecto de creación de las Unidades de planificación Operativa es un esfuerzo que intenta potenciar los mismos a través de la generalización de una modalidad de trabajo que modifique las tecnologías de gestión con la aplicación de criterios gerenciales que ya dieron resultados muy beneficiosos en otras organizaciones donde se aplicó; en ese sentido las UPO intentan incorporar a la Administración Tributaria conceptos que tienen que ver con la calidad, el marketing, la focalización en el cliente, la especialización y la evaluación de los proyectos por sus resultados.

El acercamiento de los controles a los organismos de regulación permitirá en algunas actividades el paso desde una cultura punitiva hacia otra cultura de la prevención.

La especialización, la generalización del conocimiento y la creación de mecanismos que permitan un aprendizaje continuo en toda la organización son algunas de las claves que aparecen desde el diseño de esta propuesta que busca integrar la planificación, la ejecución y el control para mejorar el producto organizacional y la calidad global tomando como un objetivo el cumplimiento de los criterios de economía, eficiencia y eficacia de la gestión.

No podía ser otra más que la planificación de las tareas de fiscalización, la clave para la realización de éste proyecto, porque parte de un proceso previo e interno de selección y

concluye con una tarea posterior de contrastación y realimentación que pone en marcha una dinámica enriquecedora para toda la gestión.

Partiendo de una situación dada llegamos a proyectar una situación que involucra a todos los ámbitos, sectores y funciones de la organización y los traslada a un nuevo estadio que creemos resulta superador del anterior.

El comienzo de una nueva gestión del gobierno y el cambio de las autoridades en la Administración Tributaria le otorgan una factibilidad real al proyecto siendo una clara respuesta práctica a los desafíos actuales de la administración, de su estructura y de sus funcionarios, que como nosotros tenemos un compromiso de vida con la organización.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

ACHUTZ, Benjamín "Sistemas informáticos de apoyo a la fiscalización" en Revista de Administración Tributaria N° 10 marzo 1992 p.79 a 83.

CASTRO, Juan Pedro "Las funciones de la Administración Tributaria. Las brechas del incumplimiento tributario". Buenos Aires - Boletín de la D.G.I. - N° 366 - Junio 1984 - p. 986 a 992.

C.I.A.T. Secretaría Ejecutiva XIX Asamblea General sobre el tema
" Planeación y control de la Administración Tributaria". Haití 1986.

C.I.A.T. Secretaría Ejecutiva XIX Asamblea General sobre el tema
"Tendencias modernas de la tributación y la Administración Tributaria". Santiago de Chile 1993.

C.I.A.T. Conferencia Técnica sobre el tema "Innovación tecnológica y gestión Tributaria". - Madrid 1990.

C.I.A.T. Conferencia Técnica sobre el tema "Acciones contra el abuso y defraudaciones fiscales" - Venecia 1993.

C.I.A.T. Conferencia Técnica sobre el tema "Control Fiscal" Selección de Contribuyentes a Fiscalizar - Servicio de Impuestos Internos de Chile - París 1995.

C.I.A.T. Conferencia Técnica sobre el tema "Control Fiscal" El control fiscal y la informática - Agencia Estatal de Administración Tributaria de España - París 1995.

C.I.A.T. Conferencia Técnica sobre el tema "Control Fiscal" La fiscalización de empresas multinacionales - Dirección General de Impuestos de Francia - París 1995.

C.I.A.T. Conferencia Técnica sobre el tema "Control Fiscal" La asistencia informática en el proceso de auditoría - Superintendencia nacional de Administración Tributaria de Perú - SUNAT - París 1995.

CROZIER, Michel "El fenómeno burocrático" Buenos Aires, Amorrurtu Editores (1974).

CROZIER Y FREIDBERG,"El actor y el sistema".- Editorial Alianza (1985).

DELGADO PACHECO, Abelardo "Estructura, programas y técnicas de fiscalización" trabajo presentado a la Conferencia Técnica del C.I.A.T. Venecia 1993.

DONAHUE, John D. "La decisión de privatizar. Fines Públicos, medios privados". Paidós (1991).

DOUBLIER, Saúl Alejandro "La profesionalización de la Administración Tributaria". Buenos Aires - Boletín de la D.G.I. N° 262 oct 1975 p. 350 a 381.

DRUKER, Peter "La gerencia efectiva". 1966 Sudamericana - Buenos Aires.

DRUKER, Peter "Nuevos modelos de organización" en Revista Administración de Empresas -. Vol V - marzo 1975 p. 1061-1072

ETKIN, Jorge "Sistemas y estructuras de organizaciones" 1978 - Macchi - Buenos Aires.

ETKIN, Jorge "Burocracia en corporaciones públicas y privadas". Ediciones Macchi - (1986).

ETKIN, Jorge ""La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada. Mc Graw Hill. (1993).

FINO SERRANO, Guillermo "La fiscalización y el contribuyente - Análisis del caso colombiano en Revista de Administración Tributaria N° 12 marzo 1993 p. 75 a 86.

GHETTI, Roberto "Análisis de una estructura organizacional: el INTA, una estructura matricial". 1992 - Trabajo final de pasantía presentado al IX Congreso Nacional de Administración Pública - Convenio Universidad de Buenos Aires-Instituto Nacional de la Administración Pública - Secretaría de la Función Pública.

MARTIN, José Damian Santiago "La selección de contribuyentes por medios informáticos "El sistema CLASE"" en Revista de Administración Tributaria N° 10 marzo 1992 p.71 a 77.

MINTZBERG, Henry."La estructuración de las organizaciones". Editorial Ariel (1990).

SCHEIN, Edgar H. "La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica. - 1987 - Plaza & Janes editores S.A. Barcelona

SCHVARSTEIN, Leonardo Presentación al II Simposio de Análisis Organizacional - Facultad de Ciencias Económicas - UBA Octubre de 1992.

TACCHI, Carlos M. "Evasión tributaria, heterodoxia o nueva ortodoxia" trabajo presentado a la Conferencia Técnica del C.I.A.T. Venecia 1993.

WRIGHT, Norman H. "La organización matricial: un estímulo al gerente administrativo". en Revista de Administración de Empresas - Vol XII - nov.80 - p.725 a 738.

YOUKER, Robert "Opciones de estructura para la administración de proyectos" en Revista de Administración de Empresas - Vol IX - jun.78 - p. 239 a 251.

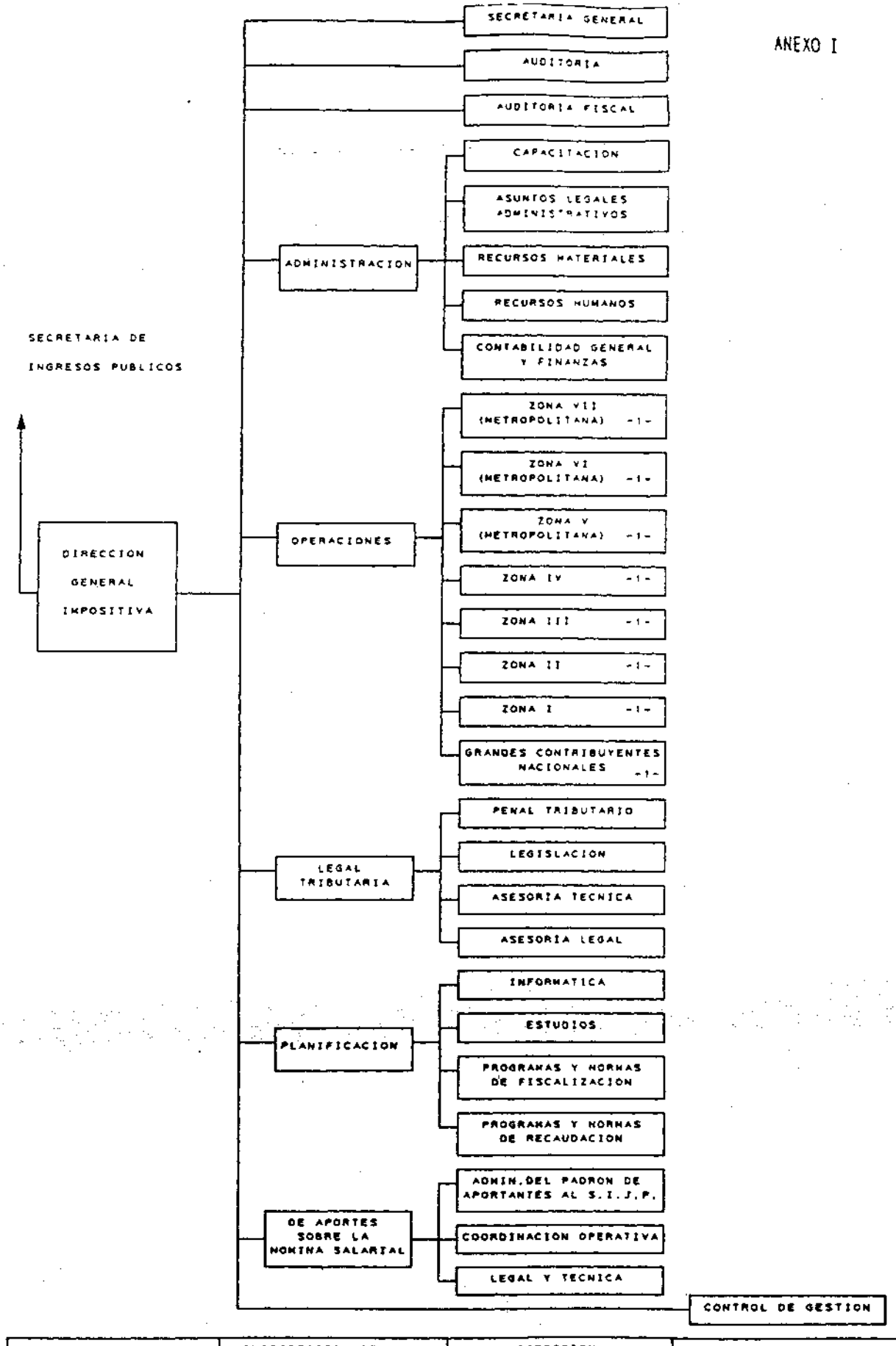
ANEXOS

PARTE I

ESTRUCTURA ORGÁNICO FUNCIONAL

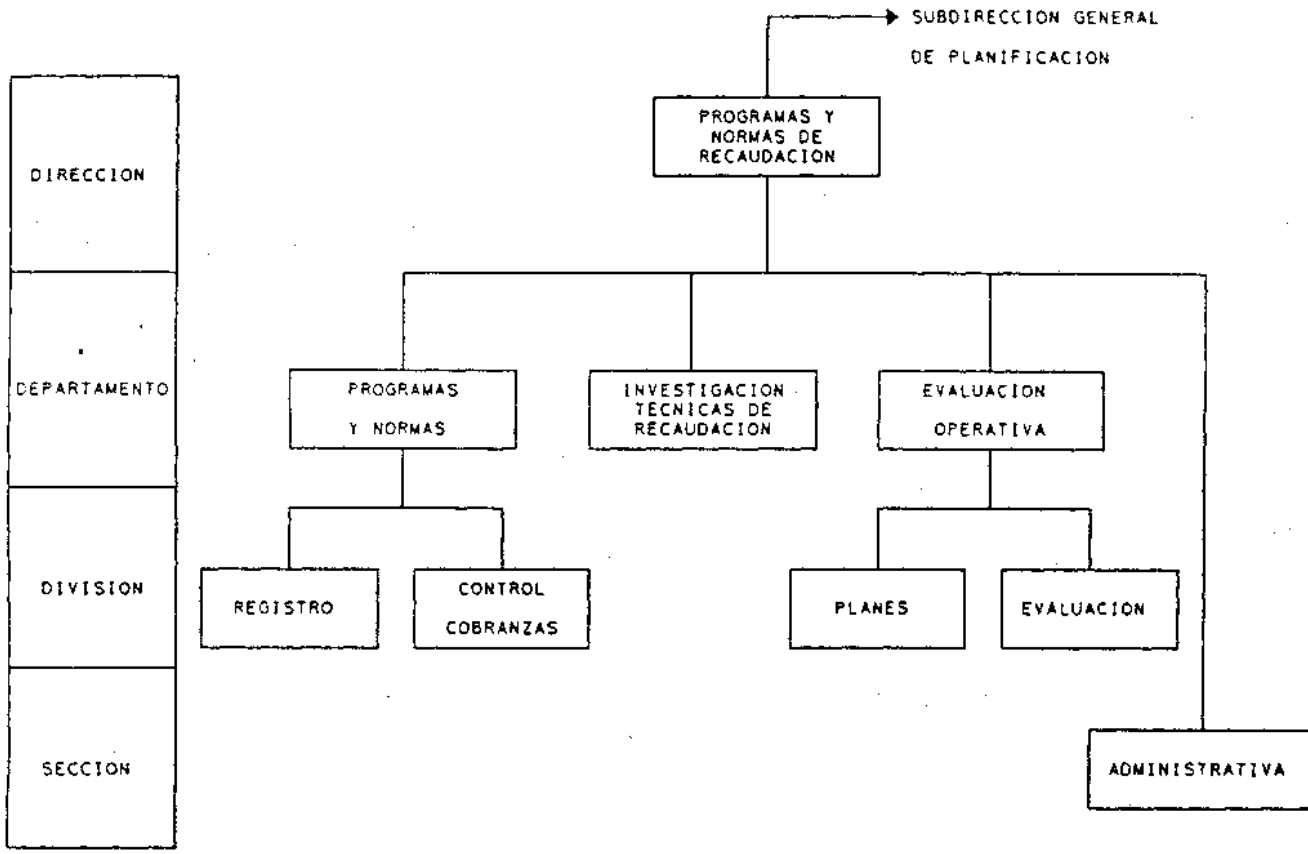
(UNIDADES PERTINENTES)

ANEXO I

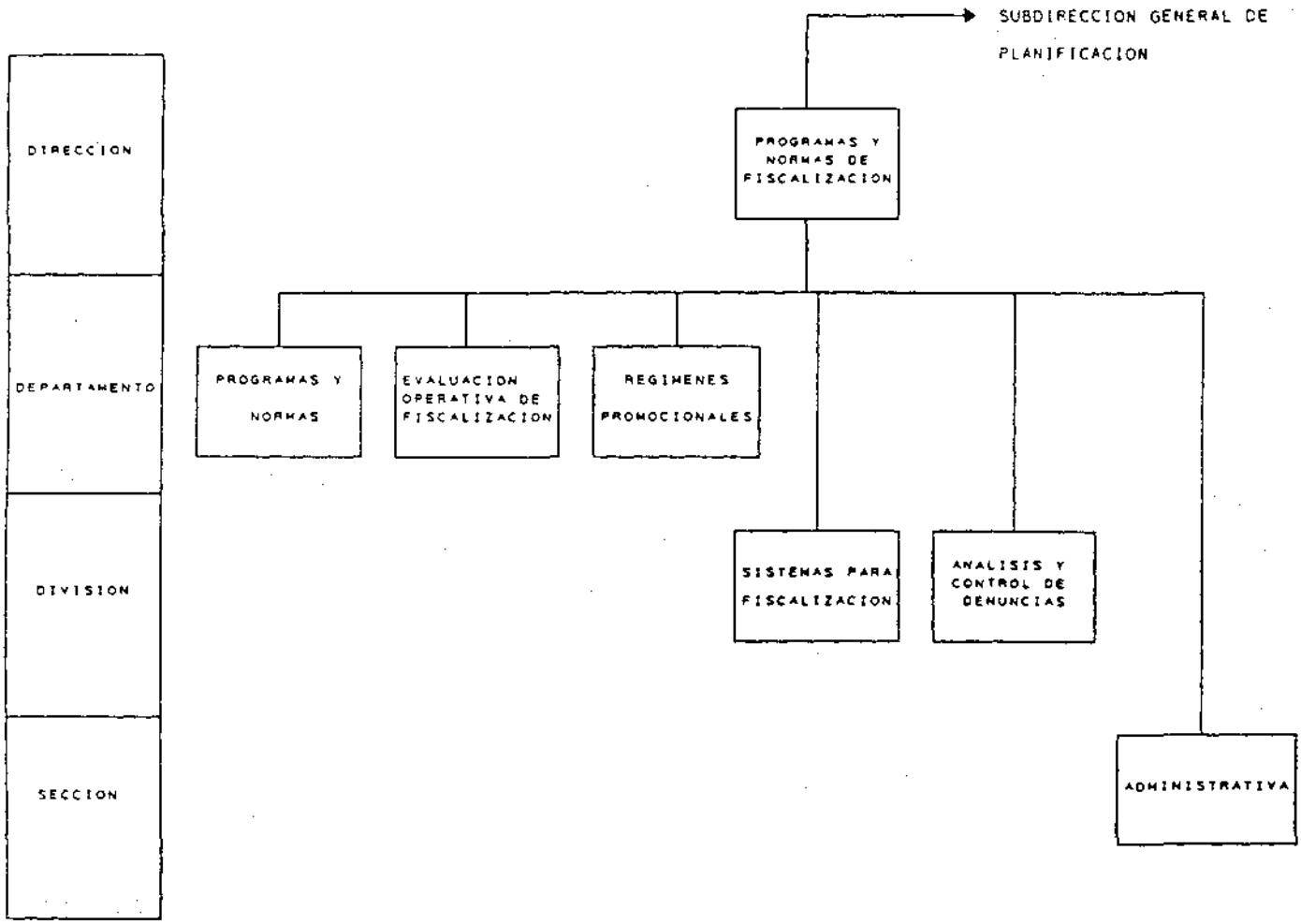


- 1 - REPORTARAN A LA SUBDIRECCION GENERAL DE APORTES SOBRE LA NOMINA SALARIAL, EN TODOS LOS ASPECTOS ATINENTES A LA COMPETENCIA DE LA MISMA.

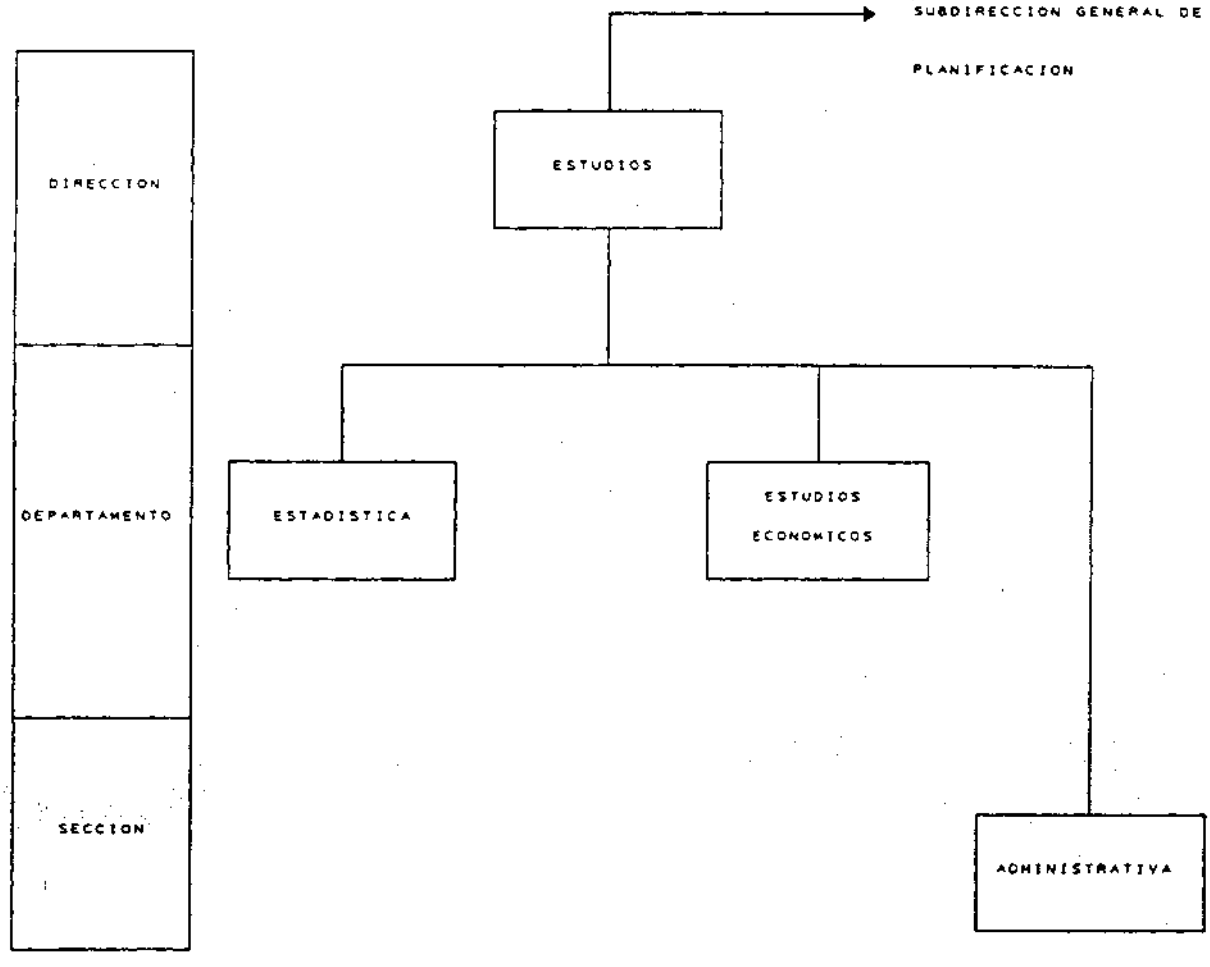
ANEXO A 1


SUBDIRECCION GENERAL
DE PLANIFICACION
PROGRAMAS Y
NORMAS DE
RECAUDACION
DIRECCION
DEPARTAMENTO
DIVISION
SECCION
PROGRAMAS
Y NORMAS
INVESTIGACION
TECNICAS DE
RECAUDACION
EVALUACION
OPERATIVA
REGISTRO
CONTROL
COBRANZAS
PLANES
EVALUACION
ADMINISTRATIVA

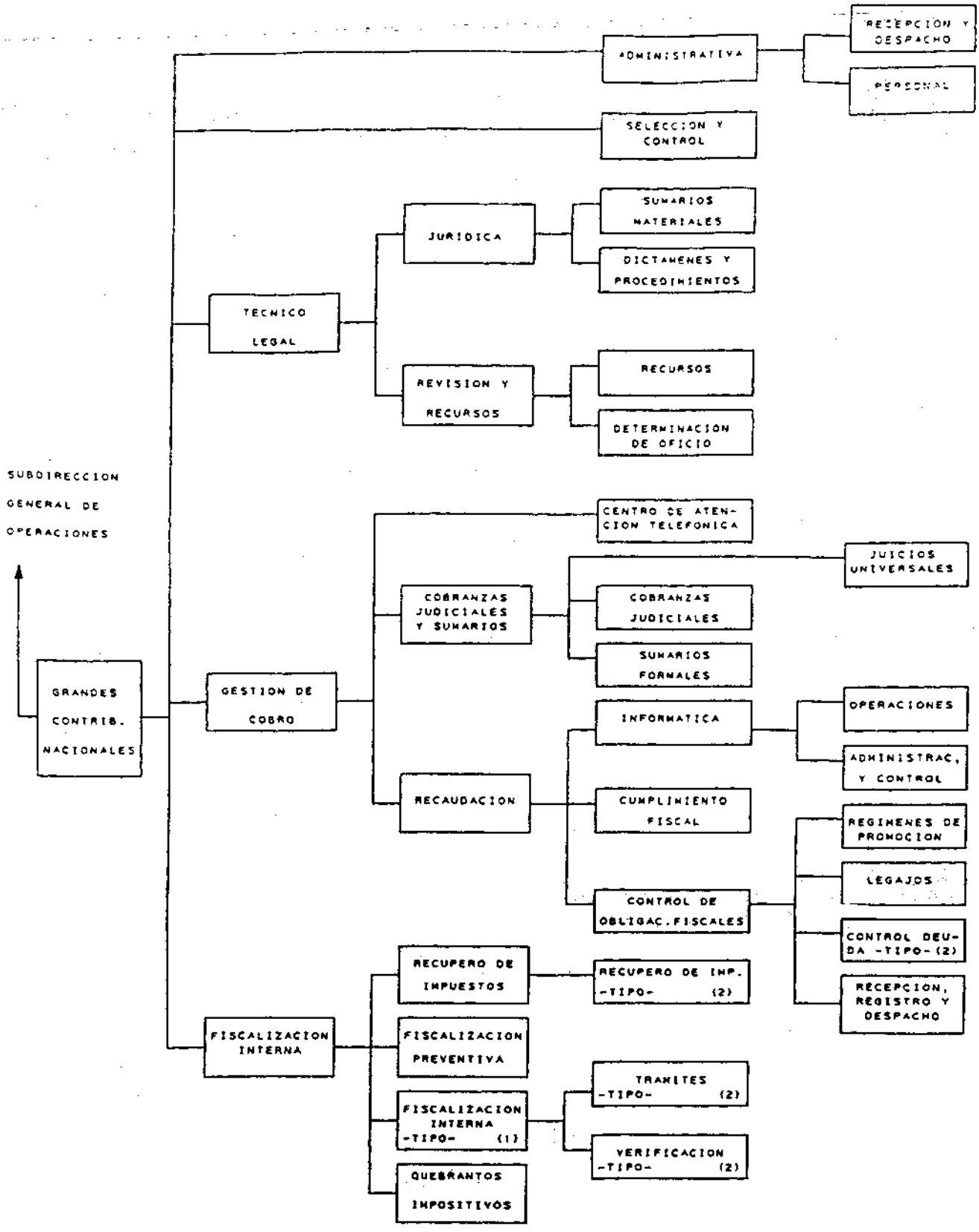
ANEXO A 2


SUBDIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION
PROGRAMAS Y NORMAS DE FISCALIZACION
PROGRAMAS Y NORMAS
EVALUACION OPERATIVA DE FISCALIZACION
REGIMENES PROMOCIONALES
SISTEMAS PARA FISCALIZACION
ANALISIS Y CONTROL DE DENUNCIAS
ADMINISTRATIVA
DIRECCION
DEPARTAMENTO
DIVISION
SECCION

ANEXO A 3


SUBDIRECCION GENERAL DE
PLANIFICACION
ESTUDIOS
DIRECCION
DEPARTAMENTO
SECCION
ESTADISTICA
ESTUDIOS
ECONOMICOS
ADMINISTRATIVA

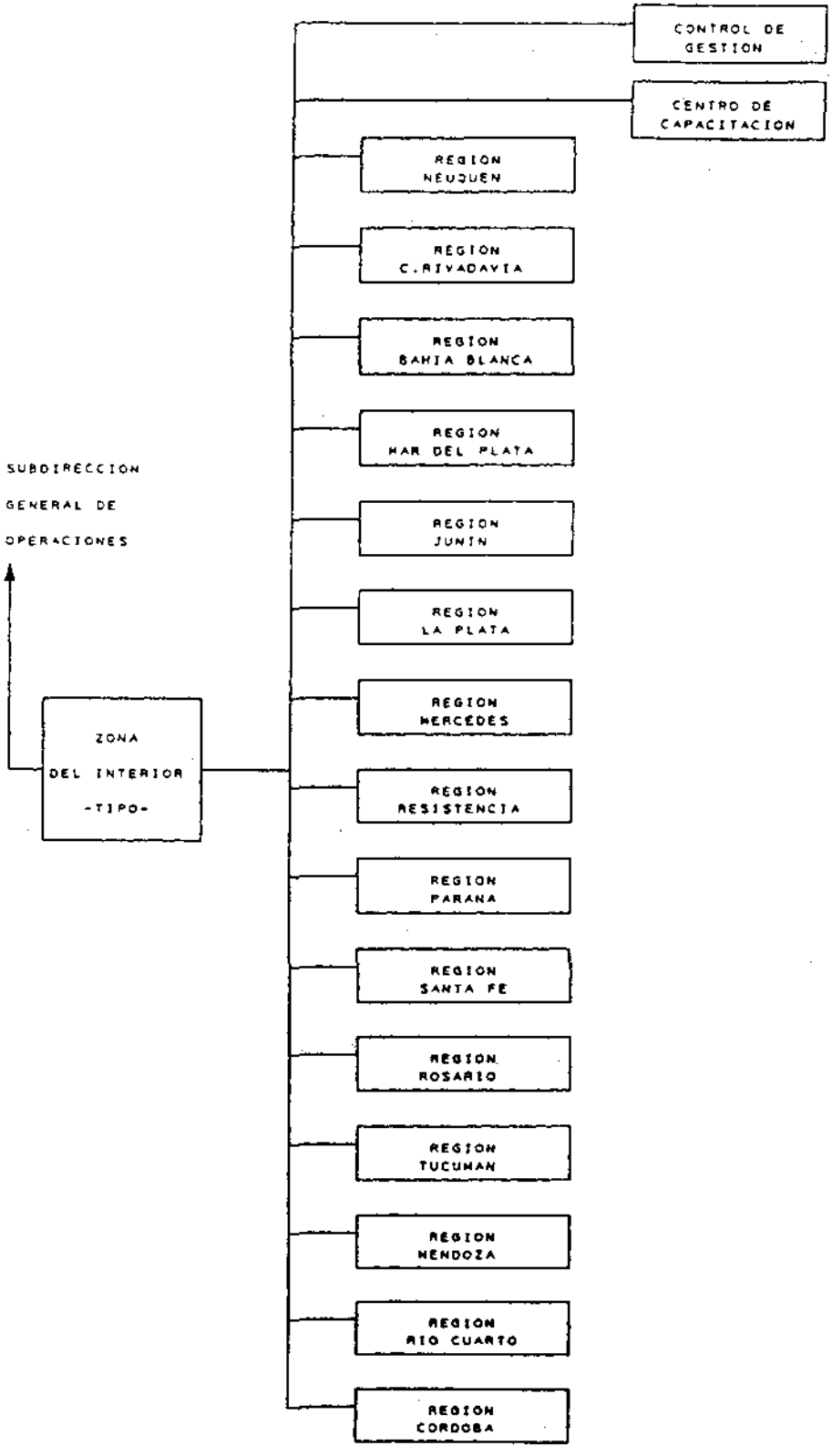
ANEXO A 10



DIRECCION	DEPARTAMENTO	DIVISION	SECCION	OFICINA

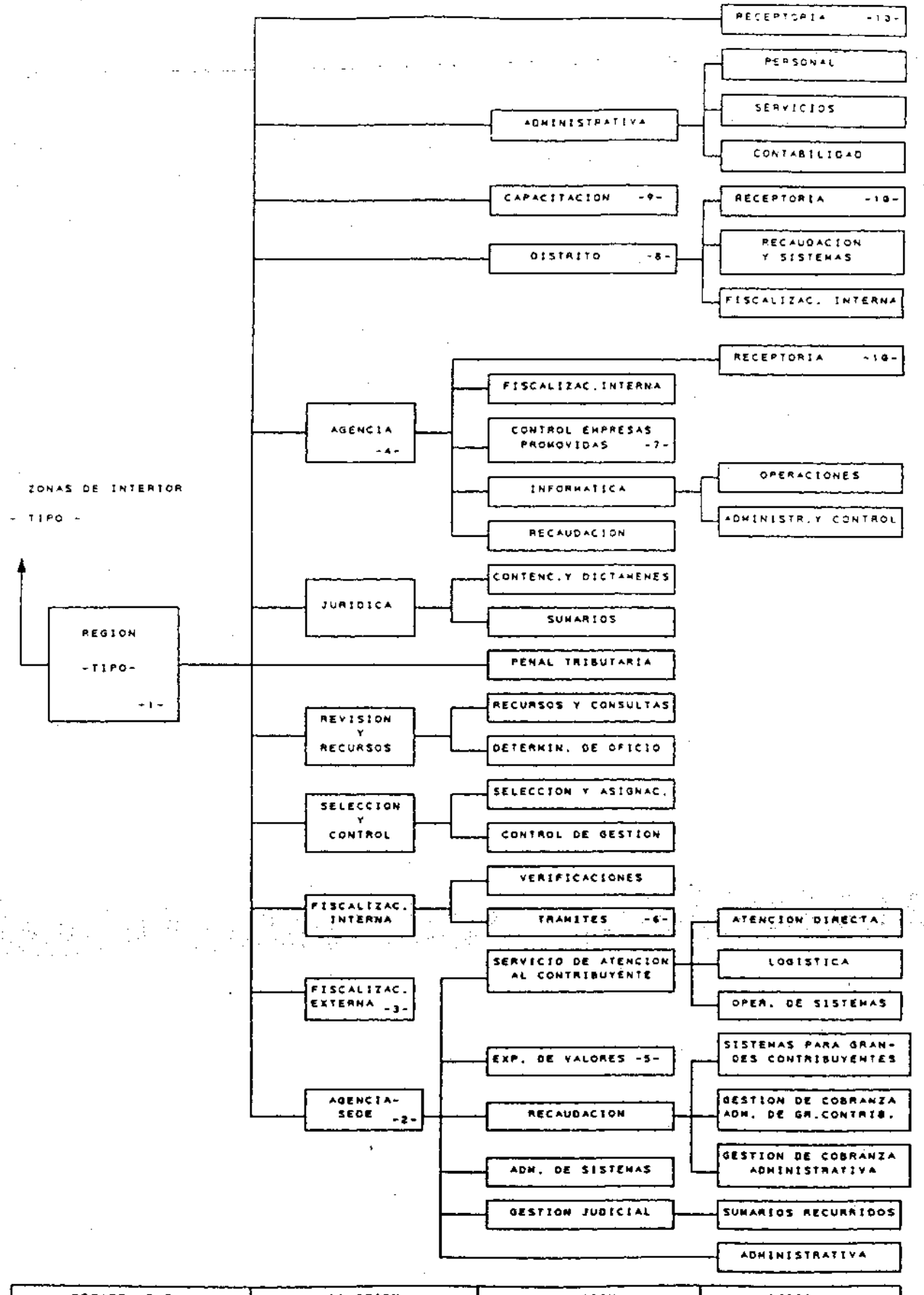
(1) CORRESPONDE A FISCALIZACION INTERNA "A" Y "B"
(2) CORRESPONDE A 2 UNIDADES IGUALES SEGUN MISION Y FUNCIONES

ANEXO A 11



DIRECCION	DEPARTAMENTO	DIVISION	SECCION

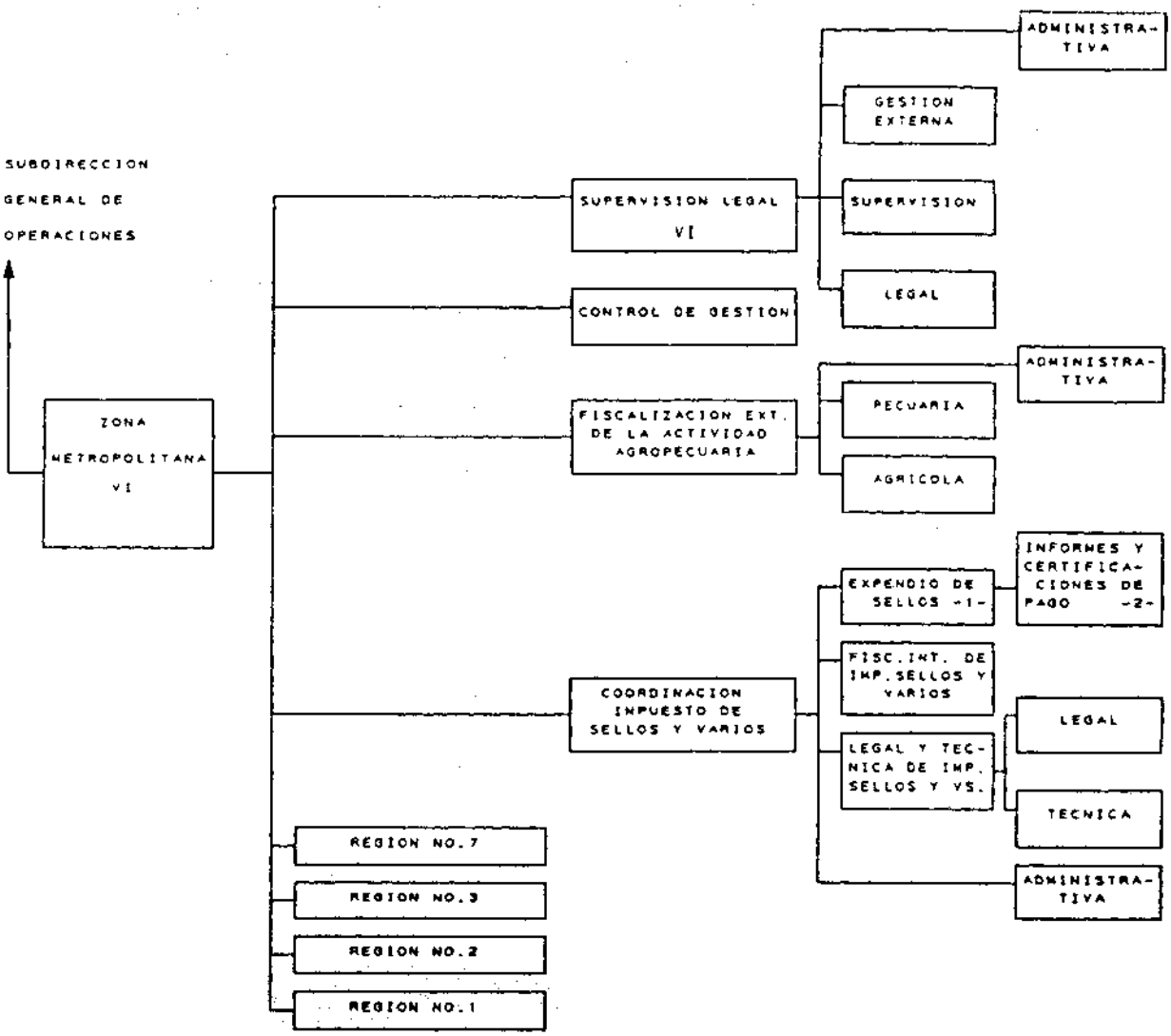
ANEXO A 12



REFERENCIAS EN PAGINA SIGUIENTE

RESOLUCION No. 842/95

ANEXO A 13



DIRECCION	DEPARTAMENTO	DIVISION	SECCION	OFICINA

-1- CORRESPONDE A NO.1, NO.2 Y NO.3.

-2- DEPENDE DE SECCION EXPENDIO DE SELLOS NO. 1

ANEXO A 12

-1- CORRESPONDE A 15 UNIDADES IGUALES SEGUN MISION Y FUNCIONES.

-2- CORRESPONDE A No.1 Y No.2 EN REGIONES ROSARIO, CORDOBA, MENDOZA , LA PLATA, MAR DEL PLATA, RESTO 1 UNIDAD.

-3- CORRESPONDE A No.1 Y No.2 EN REG. MAR DEL PLATA, TUCUMAN, SANTA FE, RESISTENCIA Y BAHIA BLANCA; No.1, No.2 Y No.3 EN REG. LA PLATA Y MENDOZA Y No.1, No. 2, No.3 Y No.4 EN REG. CORDOBA Y ROSARIO.

-4- CORRESPONDE A 19 UNIDADES IGUALES SEGUN MISION Y FUNCIONES.

-5- CORRESPONDE A REG. CORDOBA, ROSARIO, LA PLATA, TUCUMAN Y MENDOZA.

-6- CORRESPONDE A No.1 Y No.2 EN REGION CORDOBA Y REGION ROSARIO, RESTO 1 UNIDAD.

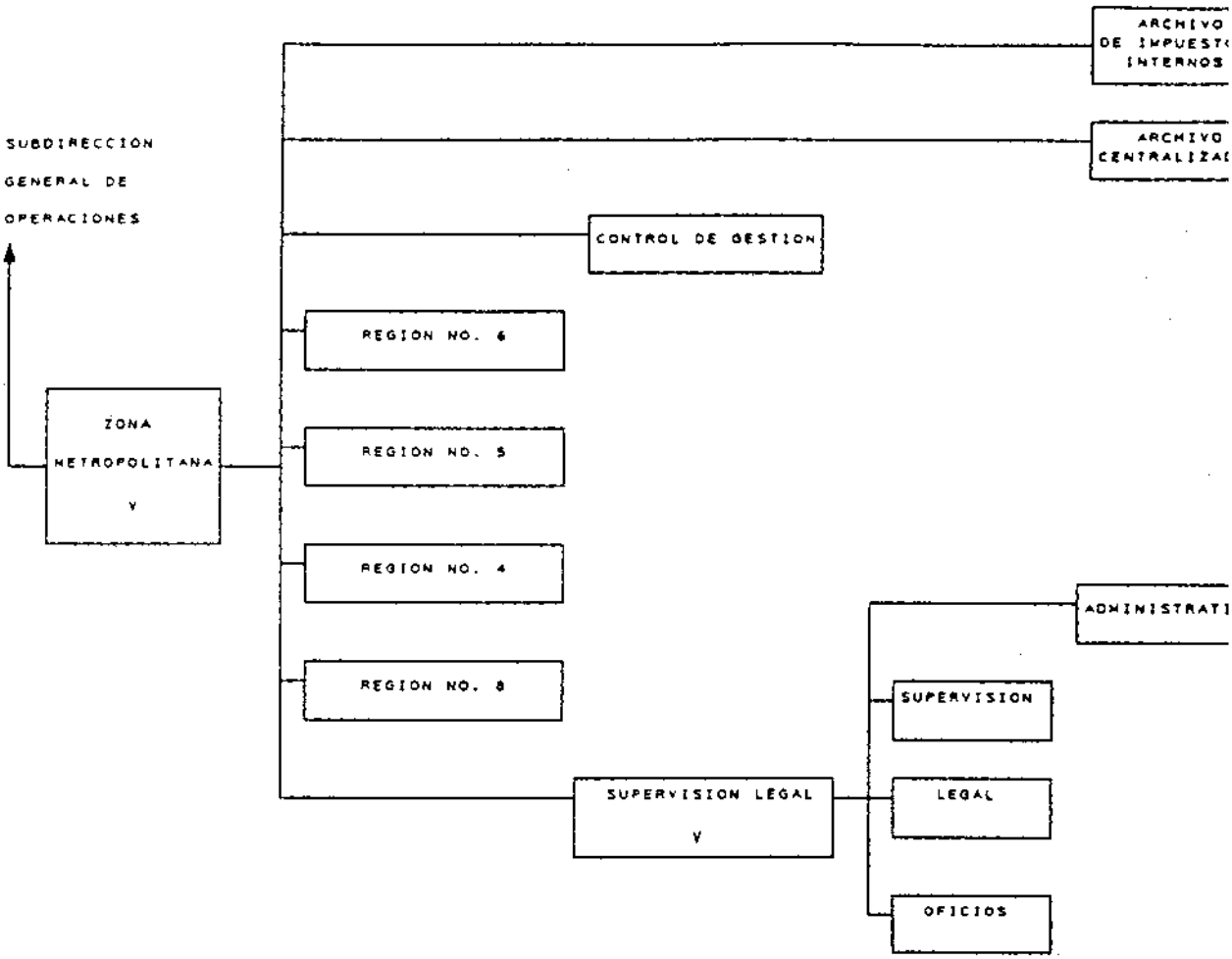
-7- CORRESPONDE A AGENCIAS CATAMARCA, LA RIOJA, SAN LUIS Y SAN JUAN.

-8- CORRESPONDE A 67 UNIDADES IGUALES SEGUN MISION Y FUNCIONES.

-9- CORRESPONDE A TODAS LAS REGIONES EXCEPTO EN LA SEDE DE ZONA.

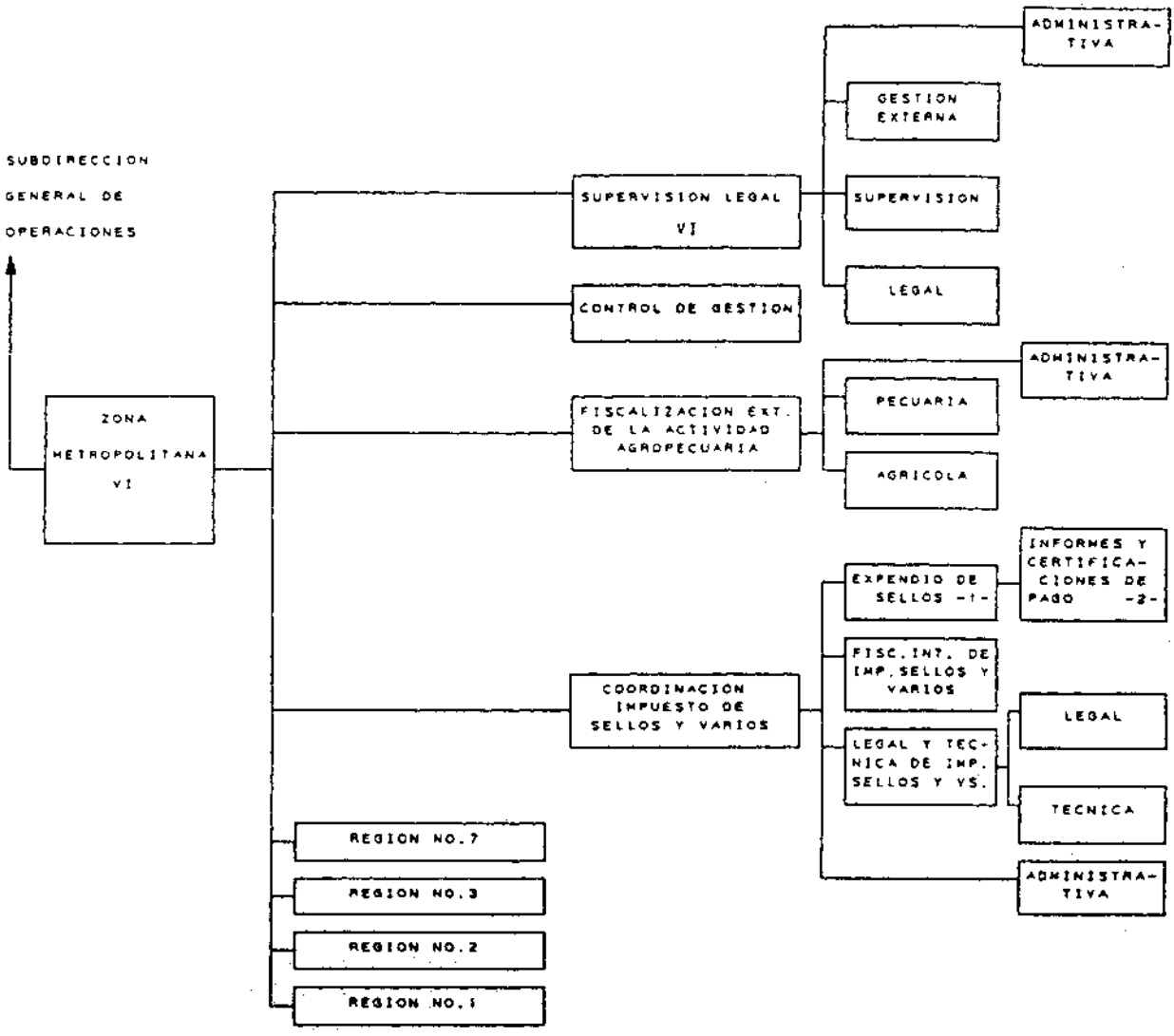
-10- CORRESPONDE A 6 UNIDADES IGUALES SEGUN MISION Y FUNCIONES.

ANEXO A 14



DIRECCION	DEPARTAMENTO	DIVISION	SECCION	OFICINA

ANEXO A 13

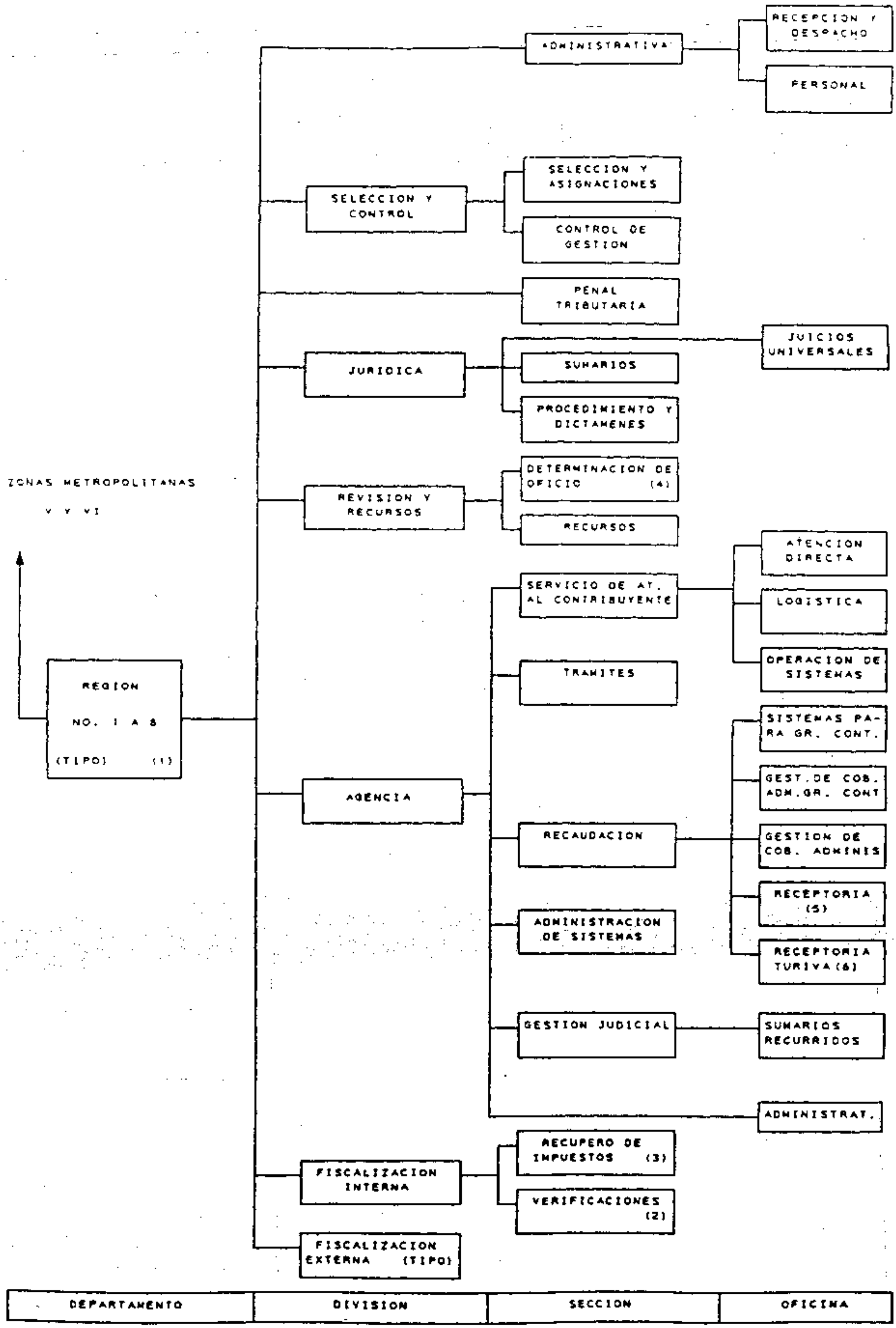


DIRECCION	DEPARTAMENTO	DIVISION	SECCION	OFICINA

-1- CORRESPONDE A NO.1, NO.2 Y NO.3.

-2- DEPENDE DE SECCION EXPENDIO DE SELLOS NO. 1

ANEXO A 15



REFERENCIAS EN PAGINA SIGUIENTE

ANEXO A 15

(1) A REGION 1 CORRESPONDEN DIV. FIS. EXTERNA NO.1, 2,3 Y 3A - DIV.FIS.INTERNA NO.1 - AGENCIA 8,9,48 Y 49 DIV. REV. Y REC. 'A' - DIV. JUR. 'A' - DIV. S. Y CONTROL 'A'

A REGION 2 CORRESPONDEN DIV. FIS. EXTERNA NO. 4, 5 Y 5A - DIV. FIS. INTERNA NO.2 - AGENCIA 13, 53, 63 Y QUILMES - DIV. REV. Y REC. 'B' - DIV.JUR. 'B' - DIV. S. Y CONTROL 'B'

A REGION 3 CORRESPONDEN DIV. FIS. EXTERNA NO.6,7 Y 7A - DIV.FIS.INTERNA NO.3- AGENCIA 2, 4, 47 Y 54 - - DIV. REV. Y REC. 'C' - DIV. JUR. 'C' - DIV. S. Y CONTROL 'C'

A REGION 4 CORRESPONDEN DIV. FIS.EXTERNA NO.9, 10, 11 Y 11A - DIV.FIS.INTERNA NO.4 - AGENCIA 10,11,50 Y 51 DIV. REV. Y REC. 'D' - DIV.JUR. 'D' - DIV. S. Y CONTROL 'D'

A REGION 5 CORRESPONDEN DIV. FIS. EXTERNA NO.13,14 Y 14A - DIV. FIS. INTERNA NO.5 - AGENCIA 1, 6, 7 Y Y 46 - DIV. REV.Y REC. 'E' - DIV. JUR. 'E' - DIV. S. Y CONTROL 'E'

A REGION 6 CORRESPONDEN DIV.FIS.EXTERNA NO.15,16 Y 16A - DIV. FIS.INTERNA NO.6 - AGENCIA 14, 15, 55 Y 64 - DIV. REV. Y REC. 'F' - DIV. JUR. 'F' - DIV. S. Y CONTROL 'F'

A REGION 7 CORRESPONDEN DIV.FIS.EXTERNA NO. 8, 17 Y 17/A - DIV. FIS.INTERNA NO.7 - AGENCIA 5, 12, 3 Y 43 - DIV. REV. Y REC. 'G' - DIV. JUR. 'G' - DIV. S. Y CONTROL 'G'

A REGION 8 CORRESPONDEN DIV.FIS.EXTERNA NO. 12, 18 Y 18/A - DIV.FIS.INTERNA NO.8 - AGENCIA 41, 16, 56 Y 66 - DIV. REV. Y REC. 'H' - DIV. JUR. 'H' - DIV. S. Y CONTROL 'H'

(2) CORRESPONDE A 4 UNIDADES EN CADA REGION.

(3) CORRESPONDE A 2 UNIDADES EN REGIONES 1 Y 4, RESTO 1

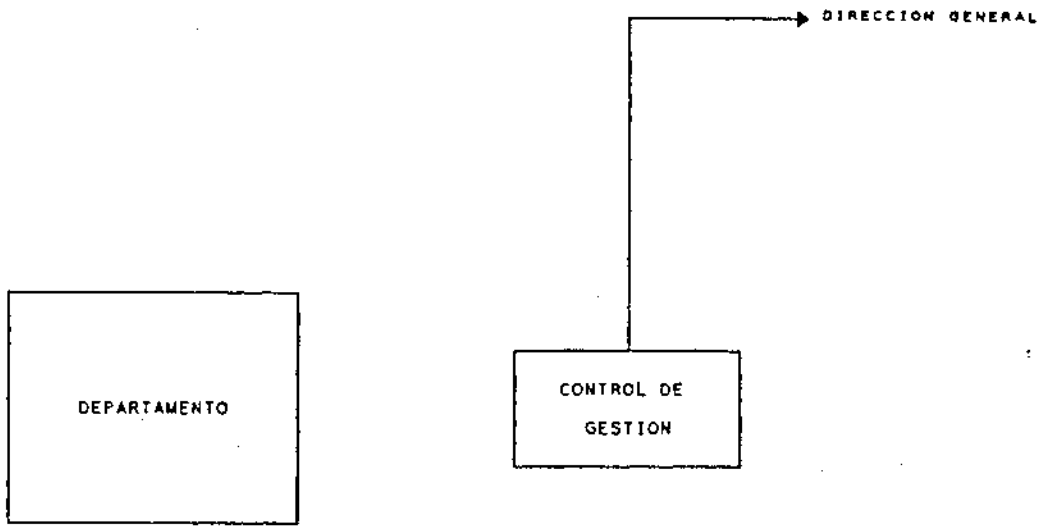
(4) CORRESPONDE A 2 UNIDADES EN CADA DIVISION REVISION Y RECURSOS.

(5) CORRESPONDE A 1 UNIDAD SEGUN ACCION Y TAREAS, EN JURISDICCION DE AGENCIA 59.

(6) CORRESPONDE A 4 UNIDADES IGUALES SEGUN ACCION Y TAREAS
RECEPTORIA TURIVA I EN AGENCIA 63.
RECEPTORIA TURIVA II EN AGENCIA 6.
RECEPTORIA TURIVA III EN AGENCIA 51.
RECEPTORIA TURIVA IV EN AGENCIA 5.

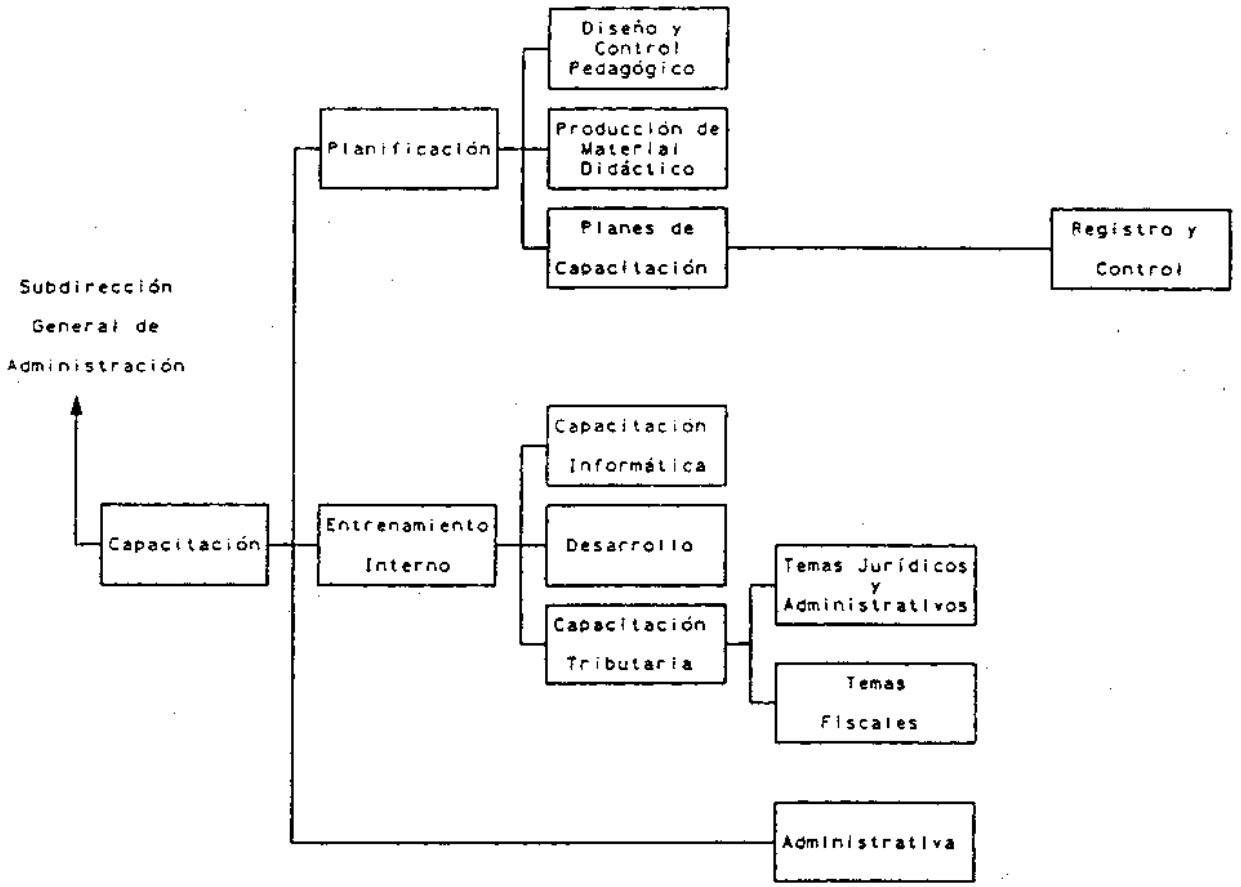
RESOLUCION No. 61/93

ANEXO A 18



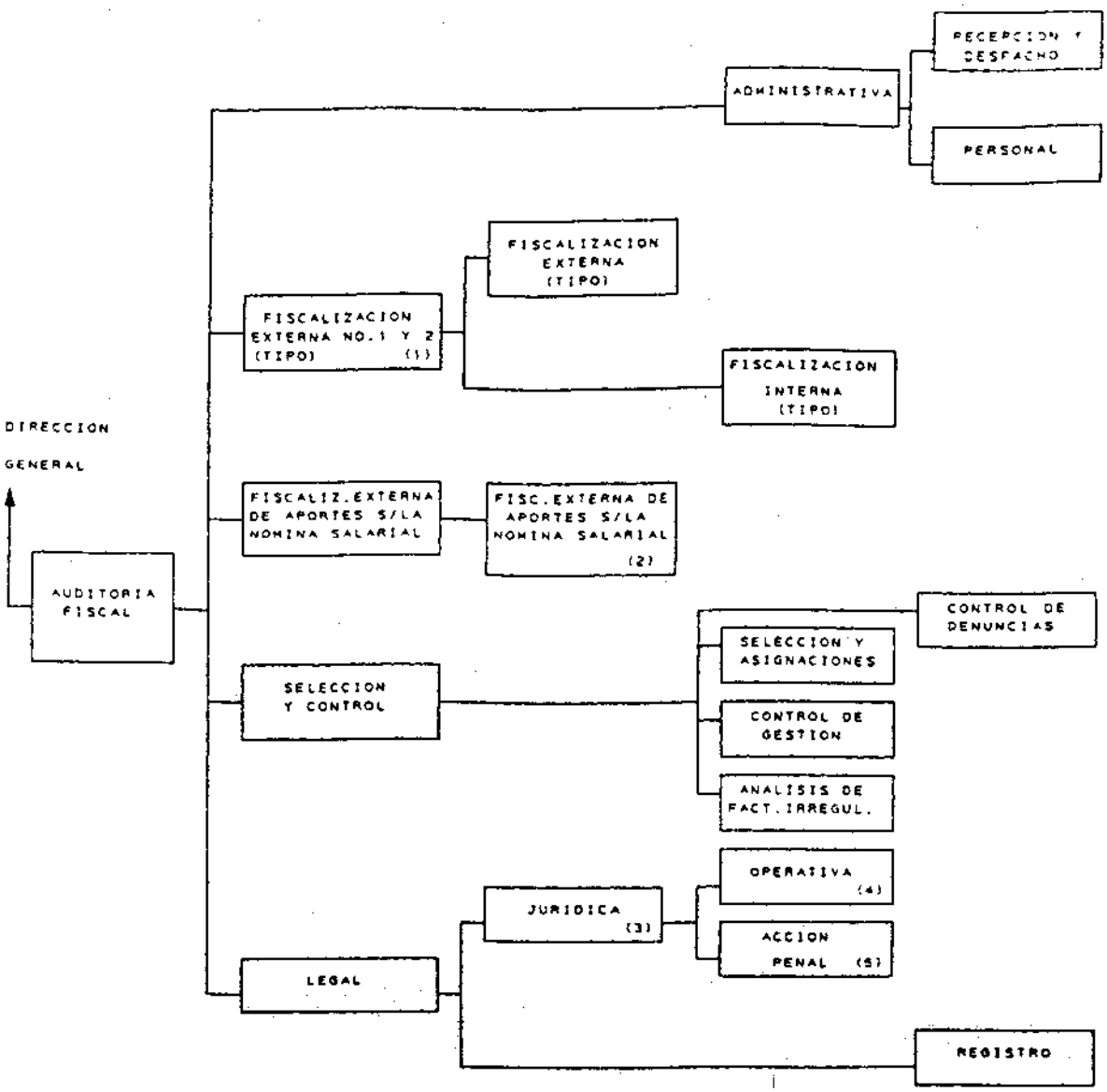
RESOLUCION No. 1595/93

ANEXO A 25



Dirección	Departamento	División	Sección	Oficina

ANEXO A 23



DIRECCION	DEPARTAMENTO	DIVISION	SECCION	OFICINA

(1) A DPTO. FISC. EXT. NO.1 CORRESPONDE DIV. FISC. EXT. A,B,C,D,E,F Y SECC. FISC. INT. I
A DPTO. FISC. EXT. NO.2 CORRESPONDE DIV. FISC. EXT. G,H,I Y SECC. FISC. INT. II

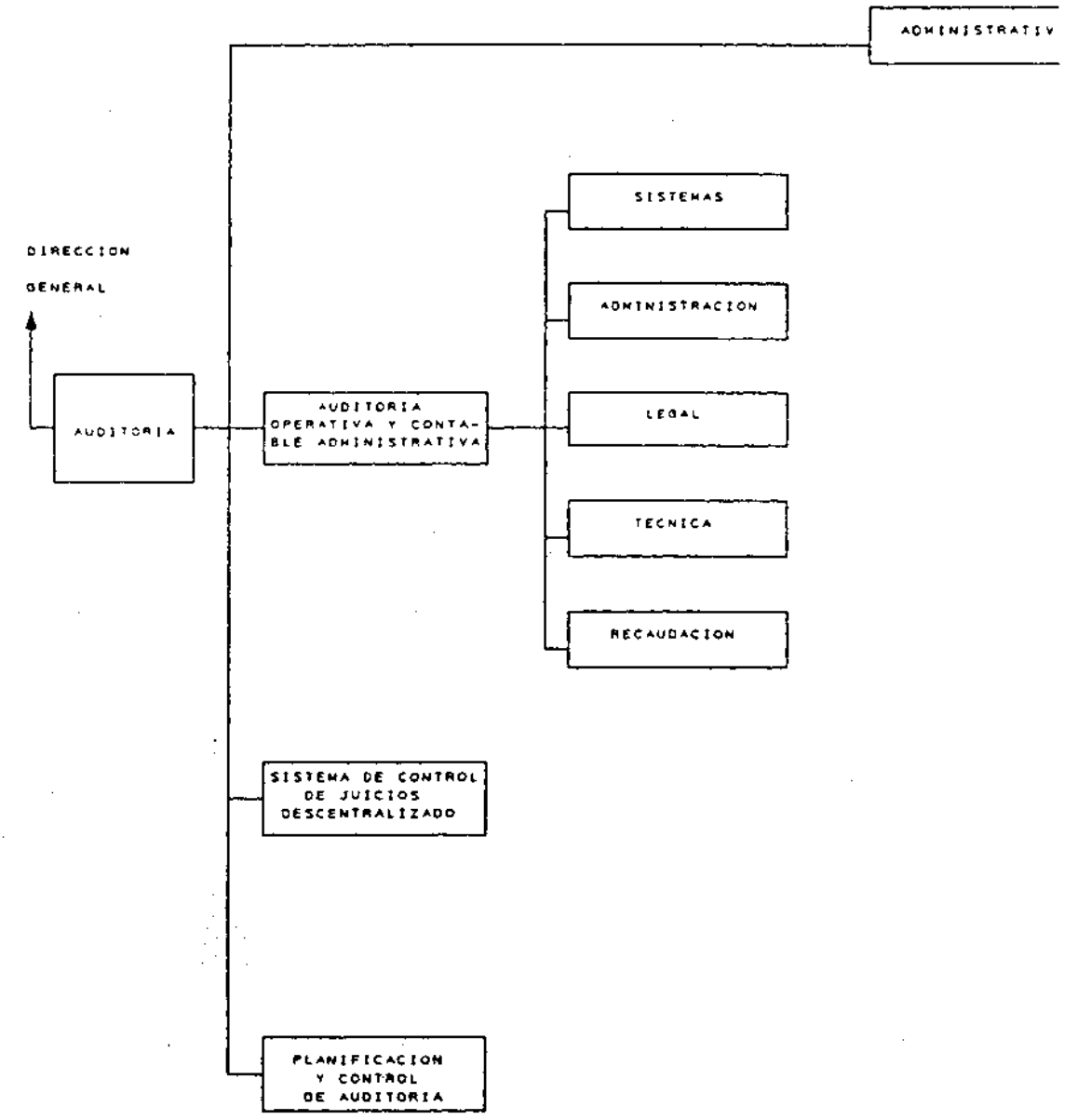
(2) CORRESPONDE A DIV. FISCALIZACION EXTERNA DE APORTES SOBRE LA NOMINA SALARIAL NO.1 Y NO.2 CON IGUALES ACCIONES Y TAREAS.

(3) CORRESPONDE A 3 UNIDADES IGUALES SEGUN ACCION Y TAREAS: DIVISION JURIDICA "A", "B" Y "C".

(4) CORRESPONDE A 1 UNIDAD DEPENDIENTE DE DIVISION JURIDICA "A".

(5) CORRESPONDE A 3 UNIDADES IGUALES SEGUN ACCION Y TAREAS, NO. 1 DEPENDIENTE DE DIVISION JURIDICA "A", NO. 2 Y NO. 3 DEPENDIENTES DE DIV.JURIDICA "B".

ANEXO A 24



DIRECCION	DEPARTAMENTO	DIVISION	SECCION

PARTE II

CUADROS DE SÍNTESIS

CUADRO DE SINTESIS I
ASPECTOS ORGANIZACIONALES

C O N C E P T O	SITUACION ACTUAL	SITUACION PROYECTADA
Visión de la organización	segmentada	más integrada
Criterios de Administración	funcional	por objetivos
Estructura	de línea	de línea y matricial incipiente
División del Trabajo	Funcional por Programa	Por Proyecto
Criterio de Especialización	Unifuncional	Polifuncional
Rutinas de Trabajo	rígidas consuetudinarias	flexibles, selectivas
Generalización de pautas Trabajo	sin experimentación	probadas y mejoradas
Coordinación	mecánica y formal	orgánica e informal

CUADRO DE SINTESIS II
ASPECTOS QUE HACEN A LA PLANIFICACIÓN

C O N C E P T O	SITUACION ACTUAL	SITUACION PROYECTADA
Esquema de Planificación	Centralizada por Programa	Descentralizada por Proyecto
Tipo de Planificación	Global, asociativa por tareas	Detallada, participativa por proyectos
Planificación	Estática, distanciada de la operación, rígida desarticulada	Dinámica, cerca de la operación, flexible integrada
Ajustes al plan	con periodicidad anual	según requerimientos
Participantes en la Planificación	áreas asesores	áreas operativas, asesoras y de control
Formación de equipos de trabajo	no estructurado	estructurado
Lugar de la planificación	poco significativa	importante
Evaluación del Trabajo específico	por programa general	por proyecto
Fijación de objetivos	a nivel central	a nivel operativo
Realimentación de la planificación	por resultado del control	desde el diseño de las pautas de trabajo

CUADRO DE SINTESIS III
ASPECTOS QUE HACEN A LOS RECURSOS HUMANOS

C O N C E P T O	SITUACION ACTUAL	SITUACION PROYECTADA
Movilidad de los agentes	poco posible	con posibilidades
Período de adaptación	largo	corto
Evaluación de rendimiento	por trabajo parcial	por resultado total
Desarrollo del personal	no programado desestructurado	programado estructurado
Posibilidad de aprendizaje	reducida	generalizada
Compromiso con la tarea	con tendencia a diluir responsabilidades	con tenencia a asumir responsabilidades
Desarrollo de los recursos humanos	General con poco diseño de carrera	específico con diseño de carrera particular

CUADRO DE SINTESIS V
ASPECTOS QUE HACEN AL PLANO GERENCIAL

C O N C E P T O	SITUACION ACTUAL	SITUACION PROYECTADA
Prácticas gerenciales	rutinarias	innovadoras
Posibilidad de resolver problemas	con procedimientos largos y complejos	con procedimientos simples y rápidos
Competencia entre áreas operativas	cuantitativa	cuali- cuantitativa
Objetivos Operativos	planificados centralmente	adecuada a cada situación
Gerencias medias	especialistas en productos no participan en la planificación cumplen instrucciones sin analistas propios pocos elementos de consulta	con proyección hacia toda la organización participación activa en la planificación generan pautas de trabajo con analistas propios muchos elementos de consulta