

1289

29900

I

LA FUNCION DE RECAUDACION DE UNA
ADMINISTRACION TRIBUTARIA
PROVINCIAL

CAT. 1000

N. 23211

N. 2334

N. 2323

B. 34

B. 31122

EDGARDO HUMBERTO GUBARO

1.- INTRODUCCION

El presente documento nos ha sido encomendado por el Consejo Federal de Inversiones, para ser presentado como parte integrante del programa de apoyo al Sector Público Provincial.

En él sobresale la intención de tratar los problemas tributarios desde el punto de vista de la administración, por lo que no han sido considerados en esta oportunidad, en términos generales, los aspectos relativos a la Política ni a la Técnica Tributaria.

Puede afirmarse que el cometido básico de toda administración tributaria consiste en lograr el efectivo cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de quienes la ley síndica como responsables. Señalar algunas ideas fundamentales -basadas en el conocimiento adquirido como consecuencia del estudio, la razón y la experiencia, propia y ajena- que permitan alcanzar dicho cometido en la forma más completa, eficaz y oportuna, es la razón de ser de este trabajo. Todo ello sin perder de vista las particulares características de los principales impuestos que en la República Argentina se encuentran a cargo de las administraciones provinciales, diferentes en muchos aspectos, de los impuestos nacionales.

El tratamiento de los problemas de administración tributaria, como de toda otra administración, puede enfocarse a efectos de su estudio, básicamente, desde dos ángulos diferentes:

- desde el punto de vista de las tareas a cargo de una institución, organismo o unidad de estructura cualquiera;
- o desde un punto de vista estrictamente funcional.

El primero tiene el inconveniente de que las estructuras orgánicas de la administración pueden ser sustancialmente diferentes entre sí, dependiendo de las condiciones tales como distribución cuantitativa y cualitativa de la población, grado de concentración de la actividad económica, pautas culturales, experiencias anteriores, limitación de recursos propios, etc. De esta manera el enfoque con carácter general, válido para distintas organizaciones, se torna dificultoso, pudiendo dar lugar a confusiones como consecuencia de las particulares vivencias de cada lector.

El otro punto de vista, estrictamente funcional, deja de lado las estructuras para poner énfasis en las funciones, cualquiera sea que las lleve a cabo. El obstáculo mayor en este caso, radica en nuestra propia dificultad para despojarnos de nuestras experiencias en este campo, dejando fuera la natural inclinación a relacionar íntimamente la función con la unidad que en nuestro medio la ha efectuado históricamente.

Este segundo enfoque ha sido elegido en la presente oportunidad, como consecuencia de la pretensión que se ha tenido en cuanto a que este trabajo pueda ser útil en cualquier jurisdicción, cualquiera sea el grado de desarrollo y complejidad de su organización tributaria.

Para ello se ha seguido, fundamentalmente, el esquema presentado por la Organización de Estados Americanos en su Programa del Sector Público, y en particular el que el Centro Interamericano de Estudios Tributarios (C.I.E.T.), dependiente de aquel Organismo, desarrolla en su labor docente.

Es así que para tratar los problemas de administración tributaria, para conocer qué debe hacerse y cuál es la mejor forma de hacerlo, nos referiremos a las funciones de esta administración. En esta parte del documento nos ocuparemos de la Función de Recaudación.

2.- DEFINICION

¿Qué es la Función de Recaudación?

Si nos atenemos a lo expresado anteriormente, no debe considerarse como función de recaudación al contralor del cumplimiento de las obligaciones, ni aún de las más elementales como son las de presentación de declaraciones o de pago. Ello es materia de la Función de Fiscalización, o mejor aún, de la Función de Control de las Obligaciones Fiscales, independientemente del medio o la unidad que la efectivice.

De esta manera, tampoco consideraremos en esta acepción a aquella función que se ocupa de forzar el cumplimiento de las obligaciones por parte de sus responsables. Esta tarea -la de cobro coactivo- ha sido considerada como parte integrante de la Función de Cobranza.

En este marco de referencia, podemos decir que, al no verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente ni forzar el mismo cuando aquéllos se tornan remisos, la Función de Recaudación es aquélla que se ocupa de percibir el pago voluntario de la deuda tributaria; o extendiendo un poco más este concepto, aquélla que se ocupa de organizar la efectivización de todo tipo de obligación tributaria, en la medida que los responsables cumplan con ella espontáneamente.

Resulta evidente así, que la Función de Recaudación es la función primaria de toda administración de impuestos, en el sentido que el contribuyente será fiscalizado y forzado a pagar luego de haber tenido la oportunidad de cumplir espontáneamente con su obligación.

En realidad, puede decirse que estas tres funciones se suceden una a otra en el orden mencionado: en primer lugar el contribuyente deberá poder cumplir voluntariamente; en segundo término podrá ser fiscalizado para verificar si cumplió y si lo hizo adecuadamente; por último, si alguno de los supuestos anteriores no hubieran sido ejecutados con efectividad y veracidad, podrá ser forzado a ello.

Ahora bien, es sabido que la inclinación natural de los contribuyentes, en mayor o menor medida, es la de evitar el pago de impuestos, por lo que resulta imprescindible inducirlos al cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, es decir, el que no requiere ajustes ni coacción.

Es aquí donde se cimienta el concepto de riesgo subjetivo. Cuanto más riesgoso considere el contribuyente que se torna su intención de evadir tributos, más alto será el índice de cumplimiento voluntario.

En otras palabras, el contribuyente decidirá cumplir espontáneamente con su obligación, sólo hasta el punto en que considere que el riesgo de dejar de hacerlo es suficientemente escaso, en relación al peso de la carga tributaria que está dispuesto a asumir.

Se trata de un punto de equilibrio entre dos tendencias opuestas, pagar y evadir el pago, que cada uno, subjetivamente, ubicará donde lo crea conveniente según actúen en él de una forma u otra, una diversidad de elementos y situaciones, intrínsecos y extrínsecos, que condicionen su apreciación.

En consecuencia, la administración tributaria debe actuar de tal manera

que ayude a forzar la voluntad del contribuyente en el sentido de que ese punto de equilibrio se desplace hacia el horizonte de riesgo más alto posible, es decir, hacia el grado de cumplimiento voluntario más alto posible.

Para que ello resulte así, no se trata simplemente de que el obligado sea descubierto en su maniobra evasiva, o crea que la probabilidad de que sea descubierto en ella sea lo suficientemente alta, sino también que ese riesgo lleve implícito el condigno castigo legal, de tal forma que el hecho de su descubrimiento torne más gravosa su obligación. De lo contrario siempre esperará que sea la administración la que determine su correcta obligación, ya que por pequeña que sea la probabilidad de que no ocurra; no podría traerle aparejada otra consecuencia que el cumplimiento forzado de la misma obligación -que no adquiriría ninguna otra magnitud- que la que él tendría que haber satisfecho voluntariamente.

Por lo tanto, un adecuado régimen sancionatorio resulta imprescindible para una eficaz labor de la administración. Pero ello es motivo de otro análisis.

Sin embargo, no es únicamente el régimen sancionatorio el que actúa induciendo al contribuyente a cumplir mejor con sus obligaciones fiscales. Decfamos más arriba que los condicionamientos son diversos y de carácter intrínseco y extrínseco. Si la administración actúa proporcionando las mayores facilidades posibles a los contribuyentes, sin duda ello redundará en un mayor y mejor cumplimiento voluntario.

Veamos un ejemplo: si en el marco de un funcionamiento normal y habi-tual de la economía, donde las inversiones, los gastos y los ingresos se dis-tribuyen en forma más o menos regular a lo largo del año, la administración

decide aplicar todas sus cargas, todos sus tributos, en un momento determinado, de tal forma que los mismos se concentren en un sólo pago o, lo que es lo mismo, en diversos pagos simultáneos, estaría dificultando seriamente el cumplimiento voluntario de las obligaciones, por cuanto las mismas alcanzarían tal magnitud que seguramente resultarían mucho más gravosas para la mayoría de los contribuyentes. En cambio actuando a la inversa, es decir, distribuyendo también las cargas conforme el ritmo habitual del quehacer económico, facilitará al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones y, en consecuencia, lo estará induciendo también a que lo haga voluntariamente.

Ejemplos como éste pueden ser imaginados para distintas situaciones y circunstancias. Lo importante es comprender que facilitar la acción de los contribuyentes -sobre todo en los impuestos masivos, de gran número de responsables- no implica aumentar el riesgo subjetivo pero sí coadyuva, necesariamente, a mejorar el índice de cumplimiento voluntario, por lo que este concepto se constituye en un imprescindible complemento de la acción coactiva y sancionatoria. Desarrollarlo adecuadamente, implementando las medidas necesarias para su concreción, es también misión de la Función de Recaudación.

Como se ve, la Función de Recaudación es más amplia que como fue esbozada al comienzo. Llegados a este punto, podemos decir que la Función de Recaudación es aquella que se ocupa de organizar la efectivización de todo tipo de obligaciones tributarias, en un marco de atención y facilidades a otorgarse al contribuyente, motivándolo de esta manera a cumplir con aquéllas voluntariamente.

No obstante, no se agotan aquí las características de la Función de Recaudación; evidentemente no es sólo la relación con el contribuyente la que debe servir de mira para orientar la acción. La potestad del Estado para imponer tributos a sus súbditos no existe graciosamente, sino en virtud de la necesidad que tiene el mismo de atender satisfactoriamente los requerimientos de diversos órdenes y naturaleza de la comunidad organizada.

En razón de ello, debe tenerse presente que para que la acción del Estado sea eficaz, sobre todo en lo que respecta a la atención de inversiones y gastos comunitarios, debe contar con los fondos suficientes y en el tiempo oportuno. En consecuencia, los responsables de la Función de Recaudación deben diagramar y controlar el flujo de los fondos fiscales teniendo en cuenta estas premisas.

Alcanzado este desarrollo en el análisis, podemos definir a la Función de Recaudación, finalmente, como aquella que tiene por objeto organizar y ejecutar la percepción de gravámenes y la efectivización de todo tipo de obligaciones tributarias, diagramando y controlando el flujo de los fondos fiscales, de tal modo que los mismos ingresen en la forma, magnitud y tiempo previstos, todo ello en un marco de atención y facilidades a otorgarse al contribuyente, induciéndolo de esta manera a cumplir con aquéllas voluntariamente.

3.- POLÍTICAS Y OBJETIVOS

Para actuar en forma eficaz, la administración tributaria debe plantearse objetivos claros y desarrollar su acción orgánica y armónicamente en pos de dichos objetivos.

Es imposible lograr resultados medianamente aceptables, si cada una de las áreas encargadas de ejecutar las distintas funciones de la administración no coordinan adecuadamente sus políticas y cursos de acción sobre la base de un interés superior y común a todas ellas. El resultado final será tanto más negativo si, además, desarrollan políticas francamente contrapuestas.

Este concepto, por otra parte elemental y obvio, sin embargo -y lamentablemente- no se ve aplicado con asiduidad en nuestros organismos tributarios. Cuando no es entre las funciones operativas (recaudación, fiscalización y cobranza), la descoordinación se produce, casi con seguridad, entre éstas y las funciones de pago (procesamiento de datos, estadística, etc.).

Tal vez el hecho de que no siempre las distintas áreas de funcionamiento dependen de la misma autoridad, ayuda a agravar este proceso. Pero es indudable que una de las primeras preocupaciones de la administración debe ser la de hallar una solución a estos desencuentros.

Sin embargo, esta idea no invalida en absoluto la posibilidad de trazar políticas propias para cada una de las funciones, seleccionando las estrategias más adecuadas para cumplir acabadamente con su misión. La condición previa debe ser, únicamente, la de someter estos objetivos y políticas particulares al interés general, que será delineado, necesariamente, por la autoridad superior.

Es así que la Función de Recaudación, como las otras, debe tener objetivos propios y sus responsables deberán trazar las políticas más adecuadas para alcanzarlos.

Trataremos de analizar en este trabajo, algunos de los objetivos mínimos que debe proponerse la Función de Recaudación y las estrategias más adecuadas para alcanzarlos, partiendo de la base de que, por tratarse de principios generales de consideración imprescindible, sirven a cualquier modelo de administración tributaria, sin entrar en colisión con los fijados para otras funciones, sean éstos de la naturaleza que sean.

3.1.- Política de ingresos

El primer objetivo que deben fijarse los responsables de la Función de Recaudación es el de lograr un adecuado y oportuno flujo de fondos hacia el tesoro fiscal.

Para ello deben tener constantemente presente la conveniencia de conciliar los intereses, las necesidades y, en definitiva, las posibilidades de ambos sujetos de la relación tributaria: el Fisco y los contribuyentes.

Si se pretende -como corresponde- lograr el mejor índice posible de cumplimiento voluntario, resulta imprescindible delinear la política de ingresos de forma tal que no resulte excesivamente gravosa para los contribuyentes.

Es necesario destacar que no estamos haciendo referencia al grado de justicia de los tributos a percibir, ni a la intensidad de la presión fiscal. Simplemente, nos estamos refiriendo a la distribución de la misma en el tiempo, teniendo en cuenta tanto los vencimientos de los restantes impuestos a cargo de la propia administración, como los de otros organismos que recaen sobre

los mismos contribuyentes.

Pero al mismo tiempo, no debe perderse de vista la necesidad de aumentar constantemente las arcas fiscales, para que el Estado pueda cumplir acabadamente con sus objetivos de bienestar comunitario.

En particular, deberán trazarse con claridad las estrategias referentes a los vencimientos de declaración y/o pago, a los regímenes de anticipos, a los regímenes de facilidades de pago, a la cuestión de la retención en la fuente y a la necesidad de lograr el ingreso del gravamen lo más rápidamente posible, eliminando todo mecanismo que se oponga a esta decisión.

3.2.- Política de Acercamiento y Servicios al Contribuyente

Para alcanzar el objetivo de maximizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, una adecuada política de acercamiento y servicios al contribuyente se constituye en una herramienta esencial.

El primer aspecto a resolver en esta cuestión es el relativo a las bocas de atención al contribuyente con el objeto de eliminar las largas "colas" que suelen formarse para pagar un impuesto.

Es fácilmente posible imaginar la pérdida económica -medible en horas de trabajo- que ello representa para muchos contribuyentes; y el disgusto que ocasiona a todos ellos, sin excepción.

Otro asunto de imprescindible resolución es el relativo al correcto asesoramiento a los contribuyentes, a efectos de evitar la desorientación que provoca a los mismos una respuesta dubitativa, o los perjuicios que ocasiona un mal asesoramiento, o la necesidad de desplazarse muchísimos kilómetros para obtenerlo.

Tal vez no resulte fácil cuantificar estos perjuicios, pero sí puede afirmarse que sin duda resultan altamente gravosos para los contribuyentes, en horas, en pesos y en comodidades perdidas. Y también, a no dudarlo, y como consecuencia natural de ello, para el Fisco.

Es imprescindible entonces, brindar el máximo de facilidades posibles a los responsables del cumplimiento de obligaciones tributarias. Para ello, la administración dispone de una cantidad de resortes que pueden ser accionados simultánea o alternadamente, según sea la ocasión y las características del medio en que se desenvuelve, tales como: las modalidades de atención al público, ya sea en forma directa o a través de terceros; la fácil disposición de elementos de declaración o liquidación y de pago; la utilización del servicio bancario y de correos; la atención de consultas a través de agentes propios o de terceros idóneos; la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales con sus similares de otras provincias para la atención de contribuyentes extra-jurisdiccionales; etc.

En definitiva, hay un sinnúmero de medidas que pueden tomarse en este sentido, sin que las mismas resulten excesivamente costosas. O que en todo caso, obtienen una relación costo-beneficio altamente positiva.

3.3.- Política de Inscripción

Si bien este tema tiene mayor relación con la Función de Control de las Obligaciones y con la del Registro de Contribuyentes que con la Función de Recaudación, trataremos aquí lo que hace a las modalidades y oportunidad de la inscripción de responsables.

También trataremos la cuestión de los certificados de inscripción y por extensión -dadas algunas similitudes conceptuales, aunque en rigor de verdad no tienen que ver directamente con la inscripción- la cuestión de otros certificados similares, tales como los llamados de libre deuda, de paz y salvo, etc.

3.4.- Política de Declaraciones o Liquidaciones

Diversas son las modalidades de determinación de la obligación impositiva y los instrumentos de que se vale la administración para llevarla a cabo.

Las principales son:

- Por medio de declaraciones juradas que efectúa el contribuyente.
- A través de liquidaciones administrativas efectuadas por la administración.
- La meramente instrumental.
- La del acuerdo concertado entre la administración y el contribuyente, previa fase de discusión entre ambos, sobre la base de datos declarados y pruebas aportadas por este último.

Esta modalidad no tiene tradición alguna en la República Argentina, por lo que nos limitaremos a su mención, sin entrar en detalles sobre su funcionamiento, ni sobre sus bondades o inconvenientes.

Sin duda, cada una de las modalidades señaladas ofrece variantes en su instrumentación, lo que abre la decisión sobre el modelo a elegir a un número bastante amplio de posibilidades.

La elección de la forma más adecuada, dependerá de las características del impuesto y de la masa de contribuyentes alcanzados por el mismo, su grado de desarrollo cultural, el de su habitual disponibilidad de información conta

ble, las posibilidades de acceder a asesoramiento especializado; y también, a la disponibilidad de información con que cuenta la administración y a sus propios planes de control.

3.5.- Política de Evaluación y Control

Es éste un aspecto esencial, al que los responsables de la Función de Recaudación deberán prestar especial atención.

Dijimos cuando tratábamos de la definición de esta función, que "no es sólo la relación con el contribuyente la que debe servir de mira para orientar la acción" y que "para que la acción del Estado sea eficaz, (. . .) debe contar con los fondos suficientes y en el tiempo oportuno. En consecuencia, los responsables de la Función de Recaudación deben diagramar y controlar el flujo de los fondos fiscales teniendo en cuenta estas premisas".

Este enfoque, este esquema de pensamiento, nos lleva a la conclusión necesaria de que la herramienta ideal para llevar a buen término esta tarea es el Presupuesto.

Pero el Presupuesto considerado no como comunmente se lo considera, instrumenta y maneja en nuestras administraciones tributarias, donde el énfasis se pone en el capítulo de gastos e inversiones, con amplio detalle sobre los mismos, y donde el capítulo de recursos resulta poco más que la contrapartida contable necesaria.

Nos referimos aquí al Presupuesto de Recaudación, que los mismos responsables del área deberán diagramar y elaborar sobre la base del Presupuesto General de Gastos y Recursos del Estado y sobre sus propios conocimientos y experiencia, para ser utilizado con el criterio con que se lo emplea en las

grandes organizaciones empresarias: el de instrumento más adecuado para medir, para cuantificar las propias metas y para evaluar la propia acción.

Así, el Presupuesto de Recaudación no será una mera cifra global por impuesto, sino un acabado detalle por impuesto y concepto (entendiéndose por tales a las distintas modalidades de recaudo), con la adecuada dispersión en el tiempo.

De esta forma se podrá, además de evaluar y controlar la propia acción y la de los terceros intervinientes, proporcionar a las autoridades superiores un mejor instrumento de medición que aquéllos con que cuentan normalmente, y corregir las restantes políticas de la Función de Recaudación, en lo que la adecuada evaluación haya demostrado como erróneas o insuficientes.

En los capítulos siguientes volveremos sobre cada uno de estos temas, para considerarlos en detalle y según las características de los distintos impuestos que constituyen la columna vertebral del sistema tributario provincial.



II - INSTRUMENTACION DE POLITICAS Y OBJETIVOS

4.- POLITICA DE INGRESOS

4.1.- Vencimientos de Declaración y Pago

Como se ha expresado anteriormente, conviene que las fechas de vencimiento para el pago de los impuestos sean fijadas armonizando los intereses del Fisco y de los contribuyentes, y en la medida de lo posible, acompañando el ritmo de la actividad económica a que se refiere.

De la misma manera, el vencimiento para las presentaciones de declaraciones juradas, cuando así se requiera, debe ser establecido en forma tal que permita al contribuyente su elaboración sin sobresaltos. Debe tenerse en cuenta que la declaración jurada no es en sí misma un instrumento que condicione el ritmo y la oportunidad de los pagos.

Sin embargo, resultará útil que estos principios generales sean analizados a la luz de las características particulares de cada tipo de impuesto, para obtener conclusiones más valederas sobre su correcta aplicación.

4.1.1.- Consideremos en primer lugar a aquellos impuestos de li-quidación administrativa, tales como por ejemplo, el impuesto inmobiliario y el impuesto sobre los automotores.

Ante todo, por propia definición estos impuestos no requieren declaración jurada periódica para su determinación sino, excepcionalmente, y cuando la acción coordinada de las Funciones de Control de las Obligaciones Fiscales y la de Registro así lo requieran, alguna declaración eventual sobre las condiciones primitivamente registradas, tales como nombre o denominación de titulares, domicilio, radicación, mejoras, etc.

En estos casos de excepción, importa que el plazo para la presentación de las respectivas declaraciones no tenga fecha fija, sino que esté íntimamente relacionado con el evento que le dió lugar y que sea lo más cercano a éste posible. El ideal es fijarlo a días de que ocurra el acontecimiento.

En cuanto al pago de estos impuestos, son válidos los principios enunciados con carácter general.

Lo conveniente es que se le ofrezca al contribuyente la oportunidad de pagarlo en varias cuotas (dos, tres o cuatro al año) para mejorar el cumplimiento voluntario. La cantidad ideal de cuotas estará dada por razones puras de política tributaria, basadas en la equidad de la distribución de las cargas y armonizadas con las reales posibilidades de efectuar un efectivo control de cumplimiento.

Otros aspectos a armonizar son la regularización de los vencimientos de las cuotas de los distintos impuestos que aplica la propia administración; entre sí y con respecto a los de otros organismos. No es conveniente, por ejemplo, fijar el vencimiento de una cuota de impuesto inmobiliario en el mismo mes que vence el impuesto nacional al patrimonio neto.

Tratándose de impuestos que alcanzan tanto a las empresas como a los contribuyentes que no tienen actividad empresarial, y siendo estos últimos la gran mayoría, no corresponde hacer consideraciones respecto a la época del año más propicia, ya que en general se trata de contribuyentes con ingresos mensuales regulares.

Pero esta misma razón hace recomendable establecer los vencimientos en los primeros días de los meses respectivos, cercanos a la cobran-

za de haberes, aunque dando tiempo suficiente a que ella se produzca.

4.1.2.- Los impuestos que se determinan por medio de declaraciones juradas requieren, en cambio, estrategias diferentes.

Si se trata de impuestos que sólo pueden determinarse luego de transcurrido completo el período de declaración (por ejemplo un año), el vencimiento para la presentación de la misma debe fijarse de tal forma que el contribuyente tenga tiempo suficiente para prepararla. Esto se hace particularmente evidente cuando su preparación requiere la confección -formal o no- de un balance que demuestre la evolución patrimonial y los resultados alcanzados. En especial, en estos casos habrá que tener en cuenta la existencia de otras disposi-ciones legales, para no entrar en colisión con ellas (p.e.: plazos para la convocatoria a asambleas que tienen la facultad de aprobar o no los respectivos balances).

Es el caso típico del impuesto sobre la renta, que en la República Argentina administra el Estado Nacional.

Si se tratara, en cambio, de impuestos por los que es factible conocer la base imponible con prontitud, debido a que sólo está referida a aspectos parciales del movimiento económico del contribuyente, como es el caso del impuesto sobre los ingresos brutos que grava los ingresos por ventas o servicios, es posible adelantar la obligación de presentación de la declaración jurada respectiva, llevándola a una fecha cercana a la culminación del período fiscal.

En ambos casos, es del todo recomendable que el vencimiento para el pago del impuesto resultante, o del remanente no ingresado si se hubiera dispuesto un régimen de anticipos, se fije en la misma fecha que el ven-

cimiento para la presentación de la declaración jurada.

El impuesto determinado o su saldo, en esta etapa sólo es conocido por el contribuyente y, consecuentemente, no requiere ni hace posible ninguna acción previa a su ingreso, por parte de la administración.

4.1.3.- Por último, quedan por analizar los impuestos de tipo instrumental, como los impuestos a algunos consumos específicos que en nuestro país están a cargo del Estado Nacional, o del tradicional impuesto de Sellos que administran las provincias.

Estos últimos gravan a determinados actos jurídicos y se aplican sobre su instrumentación documental, como contratos, escrituras, pagarés, etc. Su ingreso se efectúa, en general y salvo excepciones, mediante la venta de timbres que se estampan o adhieren al instrumento representativo del acto gravado.

Dadas las características del impuesto, sobre todo teniendo en cuenta la posibilidad de existencia de contratos de corta duración o reconocimientos de deuda de corto plazo, conviene que el vencimiento para el pago se establezca en plazos muy cercanos al hecho imponible, los que deberán contarse en días.

4.1.4.- Tanto en la modalidad de liquidación administrativa o de autoliquidación, cuando se trate de impuestos de carácter masivo, donde el número de contribuyentes resulte significativamente alto, deberá analizarse la conveniencia de abrir las fechas de vencimiento con el objeto de facilitar la atención de aquéllos

y la recepción y procesamiento de la documentación pertinente.

Esta apertura podrá realizarse de distintos modos, como por ejemplo, según que la terminación del número de inscripción o registro sea par o impar; o si se pretende una apertura más amplia, en función a los distintos tramos del orden numérico del registro; o según el área geográfica donde tiene su asiento el contribuyente; o de otras formas similares.

En todos los casos conviene que las diferentes fechas de vencimiento estén separadas por pocos días a fin de no originar con esta acción ventajas relativas de un sector con respecto a otro.

4.1.5.- Hay, además, otra cuestión que dilucidar y es la referente a la determinación del período fiscal.

Si se trata de impuestos que hacen responsables de su pago a personas físicas, o cuya base imponible no tenga relación directa con la actividad económica del contribuyente, es posible y aún aconsejable que el período fiscal coincida con el año calendario. Es el caso del impuesto inmobiliario y del impuesto sobre los automotores.

Por el contrario, cuando la base imponible tenga íntima relación con la actividad económica del contribuyente, como resulta en el impuesto sobre los ingresos brutos, a nuestro entender lo más adecuado es fijar el vencimiento para la presentación de la declaración jurada y el pago del saldo de impuesto resultante, en función de la fecha de cierre de su ejercicio comercial.

Esta opinión se fundamenta en el principio general ya expresado, de que resulta aconsejable acompañar, en todo lo posible, el ritmo de activi-

dad económica del contribuyente, así como facilitarle la gestión administrativa, y la fecha a que están referidos los balances es la que más se adecúa a este concepto.

Si con el mismo impuesto estuvieran alcanzados contribuyentes que no confeccionan balances en forma comercial -como sucede con los pequeños comerciantes y con los profesionales en el impuesto sobre los ingresos brutos-, para ellos puede considerarse que la fecha de cierre de ejercicio es coincidente con la de finalización del año calendario.

Debe tenerse en cuenta, además, que esta distribución de vencimientos generales a lo largo del año facilita la administración del impuesto, reduciendo los volúmenes de información a recepcionar y procesar y la cantidad de contribuyentes a atender en esos períodos.

4.1.6.- Por último, resultará útil tener en cuenta un aspecto que no siempre ha sido considerado por los responsables de fijar las fechas de vencimiento: la perpetuación de las mismas -cuando se trata de impuestos masivos- a lo largo de los años. Si la administración logra hacer de ellas una tradición, con el tiempo los contribuyentes toman conciencia de ello, y esto traerá como consecuencia la mejora del índice de cumplimiento voluntario.

4.2.- La Cuestión del Ingreso Mínimo y del Mínimo No Imponible.

4.2.1.- El ingreso mínimo o impuesto mínimo

Se trata ésta de una cuestión con larga tradición en los impuestos provinciales argentinos que tienen que ver con la actividad económica del contribuyente.

En la legislación referida al impuesto sobre los ingresos brutos, tradicionalmente se ha contemplado un impuesto mínimo para los contribu - yentes que se mantengan en actividad.

En los últimos años, además, se ha relacionado este asunto -aunque sea en forma indirecta- con la categorización de contribuyentes. Es, evidentemente, el pequeño contribuyente el alcanzado por el impuesto mínimo, ya que las otras categorías, por definición, pagan una suma que está por encima de a - quél.

Se ha pretendido, sin duda, asegurar un mínimo de recauda - ción en aquel sector de contribuyentes que mayor esfuerzo -por numeroso- requie re para su eficiente control, y reporta menores beneficios.

Sin embargo, creemos conveniente que cada administración se replantee esta decisión, a la luz de las expectativas de recaudación que año tras año ha tenido para este sector y la recaudación efectivamente obtenida. Para tra - tar de encontrar un adecuado camino para el análisis, desarrollaremos, además, las reflexiones que este tema nos merece.

En primer lugar, hay que distinguir convenientemente entre impuesto mínimo e impuesto fijo.

En el impuesto mínimo se establece un piso por debajo del cual no es posible tributar. Pero si la aplicación de la alícuota sobre la base de imposición determina un monto superior al mínimo, es este último el que se debe in - gresar.

Tal como se ha dicho, se establece con el objeto de asegurar, en un determinado sector de contribuyentes, un mínimo de ingreso, pero no un valor absoluto. Esto implica la posibilidad de establecer, determinar y, llegado el caso, verificar razonablemente la dimensión de la base imponible, conociéndose así si supera o no la cifra equivalente a la que da como resultante el impuesto mínimo. Es el caso de los pequeños comerciantes.

En cambio, el impuesto fijo se establece en un valor determinado por unidad de medición, cualquiera sea la magnitud de la actividad económica por ella desplegada. Se dispone con la intención de obtener valores absolutos -y no mínimos- de recaudación por unidad. La diferencia es clara y la aplicación de un monto fijo se sustenta, fundamentalmente, en la imposibilidad de establecer, determinar y verificar razonablemente el verdadero nivel de actividad económica, estableciéndose la base imponible, en consecuencia, sobre estánda-res o promedios estimados de actividad. Es éste el caso de los taxímetros, por ejemplo.

Es evidente que de este modo, si bien por razones muy atendibles, se desvirtúa en cierta manera el objeto del tributo, cual es gravar los ingresos por ventas o servicios, transformándolo en una patente que debe abonarse para poder ejercer la actividad.

Ahora bien: ¿cuál ha sido la consecuencia del impuesto mínimo aunado a la categorización de contribuyentes?. La visualización de la realidad nos indica que la gran mayoría de los pequeños contribuyentes sólo pagan el impuesto mínimo.

Y a poco que se infiera el monto de ingresos que representa el impuesto mínimo establecido en nuestras legislaciones, se verá que en general, no es posible que se corresponda con los verdaderos niveles de actividad.

Es decir, se ha inducido al pequeño contribuyente a pagar menos que lo que le corresponde, al otorgársele la tranquilidad de que no será molestado, no será cuestionado por la administración; o al menos, de que la probabilidad de que esto ocurra es verdaderamente remota.

Se ha transformado su impuesto a los ingresos brutos en un simple impuesto de patente.

Esta idea se ve reforzada, además, porque los organismos tributarios han resignado, en general, el control de veracidad de declaración en este sector.

En otras palabras, se ha atentado contra el principio de maximización del riesgo subjetivo.

No tenemos objeciones que hacer en cambio, desde el punto de vista de la administración, al establecimiento de este tipo de medidas en los impuestos patrimoniales de liquidación administrativa.

4.2.2. - El mínimo no imponible.

Totalmente distinta es la cuestión del mínimo no imponible.

Sin entrar a considerar las razones de equidad tributaria o justicia distributiva que podrían tenerse en cuenta para su establecimiento, pero que corresponden al terreno de la política tributaria, señalaremos aquí que una medida de

este tipo incidirá directamente en la eficiencia de la administración de impuestos.

Esto se debe a que, dado el grado de concentración económica que existe en nuestros territorios, la disposición de un mínimo no imponible no demasiado significativo dejará de lado a un número importante de contribuyentes. Y que, justamente, son aquellos contribuyentes que, a pesar de su número, reportan muy baja recaudación global, lo que hace sumamente costosa su administración en términos relativos.

4.3.- Regímenes de Anticipos

Uno de los objetivos más importantes de la Función de Recaudación es, como se ha expresado, allegar fondos al Erario en la medida y el momento oportunos, armonizando ello con las mejores posibilidades de los contribuyentes.

Las obligaciones de pago a lo largo del año fiscal, pueden establecerse sobre la base de tres alternativas diferentes:

- Pago al contado al vencimiento (esto es, en una sola vez).
- Pago con facilidades o en cuotas.
- Pago de anticipos o pagos a cuenta del impuesto que en definitiva correspondan ingresar.

Es necesario distinguir entre las dos últimas.

Los anticipos son siempre pagos a cuenta del impuesto que en definitiva correspondan ingresar y que aún no se conoce a la fecha del vencimiento de aquéllos, ya que será determinado con exactitud al término del período fiscal.

Tienen además, carácter obligatorio, por cuanto anticipan forzosamente la obligación.

Las facilidades de pago se otorgan siempre sobre obligaciones conocidas de antemano, o al menos simultáneamente con el vencimiento general y pueden ser establecidas de oficio por la administración o a solicitud del contribuyente interesado.

El monto de los anticipos que los contribuyentes deben ingresar, puede ser establecido sobre dos bases distintas y excluyentes:

- Sobre base histórica, es decir, en función de magnitudes de años anteriores. Admite como variante un monto estimado o fijo para los nuevos contribuyentes. También un monto mínimo por debajo del cual no resulta obligatorio su pago.
- Sobre base real, es decir sobre la real evolución de los negocios en el período fiscal por el cual se pagan. También aquí puede admitirse un monto mínimo para no pagar -aunque no es conveniente-, pero no un mínimo de ingreso, por las razones apuntadas en 4.2.1.-

Esta última modalidad es la más conveniente cuando la determinación final del impuesto no difiere demasiado de la suma de las determinaciones parciales que, por otra parte, pueden ser efectuadas con facilidad. Es típicamente, el caso de los gravámenes sobre las ventas como el impuesto sobre los ingresos brutos..

En cuanto a la periodicidad o frecuencia con que deberían ser abonados por los contribuyentes, debemos distinguir según sea la importancia de éstos.

Toda obligación tributaria implica su posibilitación y control, y consiguientemente un gasto. A mayor frecuencia de obligaciones, tanto mayor será el gasto en que se incurra. Por ello se debe armonizar la frecuencia y su gasto consecuente con la recaudación esperada, de modo tal de obtener la mejor relación costo-beneficio posible.

Si se instauraran bajas frecuencias para el pago de anticipos para todos los contribuyentes, se vería afectada la posibilidad de obtener, en algunos períodos, la recaudación necesaria.

Si por el contrario, la frecuencia fuera muy alta para todos los contribuyentes, el gasto de administración se elevaría por encima del óptimo.

La solución podría consistir en establecer distintas frecuencias para contribuyentes distintos. Cuanto mayores sean las sumas que estarán obligados a pagar, mayor puede ser la frecuencia con que debe efectuarse el pago; y viceversa. Puede llegarse aún a la eximición de la obligación de pagar anticipos para los contribuyentes de escasa significación fiscal.

Sin embargo, resulta necesario compatibilizar estas ideas con lo expresado en oportunidad de tratar el impuesto mínimo. No sea que por abaratar un poco los costos de administración se caiga en el error de incidir negativamente en la conducta del contribuyente, incitándolo a incluirse en una categoría inferior a la que verdaderamente le corresponde.

En nuestra opinión, el establecimiento de mínimos para el pago de anticipos o de frecuencias diferenciadas según la importancia de los contribuyentes, sólo es recomendable para aquéllos que se determinen sobre base histórica.

4.4.- Regímenes de Facilidades de Pago.

Los regímenes de facilidades de pago deben inscribirse, necesariamente, en el marco de las políticas que tienen como objetivo el mejoramiento del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Sin embargo, éstas no deben otorgarse en todos los casos. Es indispensable tener en cuenta previamente, razones de equidad y de razonabilidad en su aplicación. Así por ejemplo, no podría justificarse el otorgamiento de facilidades para el agente de retención o percepción, cuando éste ha percibido ya el gravamen de manos del contribuyente. Es evidente que ello constituiría el otorgamiento de beneficios financieros a un sector, en perjuicio directo y con los fondos propios de otro.

En un sentido diferente, otro ejemplo de irrazonabilidad puede encontrarse en el otorgamiento de facilidades para el pago de impuestos de control puramente instrumental.

Hecha esta salvedad, pasaremos a considerar las distintas características de los regímenes de facilidades de pago.

Cuando en el acápite anterior indicábamos las diferencias entre los regímenes de anticipos y de facilidades de pago, decíamos que éstas pueden ser establecidas de oficio o a solicitud del contribuyente.

Si bien estas dos variantes cumplen con la finalidad de facilitar a los responsables el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, en rigor sólo deberíamos considerar a la solicitada por el contribuyente como facilidad de pago propiamente dicha, y a la establecida de oficio por la administración como una obligación de pago diferido.

¿En qué casos resulta conveniente la aplicación de una u otra alternativa?

El establecimiento de oficio de obligaciones de pago diferido, requiere como condición previa el conocimiento anticipado por parte de la administración, de que de la liquidación resultará un monto cierto a tributar y, consecuentemente, la magnitud de ese monto.

En los impuestos de liquidación administrativa, dado el conocimiento previo de la materia imponible y del impuesto resultante que tiene la administración, no corresponde desde ya el establecimiento de anticipos, por cuanto éstos llevan implícitos el carácter de pago a cuenta, que sólo corresponde exigir cuando la obligación final y definitiva no sea conocida a priori.

En cuanto al pago en etapas, en estos casos, y teniendo en cuenta lo expresado, nos inclinamos por la modalidad de "pago diferido" según fue definida anteriormente, aunque resulta válida también la alternativa de otorgar facilidades a solicitud del contribuyente.

En cambio, en los impuestos de autoliquidación no es posible aplicar aquella modalidad, ya que la obligación de pago y su cuantía sólo será conocida una vez que el contribuyente la determine mediante declaración.

El otorgamiento de facilidades de pago puede efectuarse de dos maneras:

- En forma automática, con el único requisito de que sean solicitadas expresamente por contribuyentes adecuadamente identificados.
- Previa demostración, por parte del contribuyente, de que reúne ciertas condiciones exigidas por la administración, tales como efectivas dificul

tades financieras de coyuntura o, en otro sentido, condiciones de garantía suficiente que aseguren la percepción futura.

Salvo para ocasiones excepcionales, como por ejemplo el diferimiento del pago por períodos muy prolongados como consecuencia de una política de promoción sectorial o regional, nos inclinamos por la primera alternativa, dado el alto grado de cumplimiento que puede obtenerse con un adecuado sistema de control y el muy alto costo de administración, sobre todo en la etapa de análisis previo que indefectiblemente debería realizarse con personal sumamente calificado y especializado, que conlleva la segunda modalidad.

En términos generales, entendemos que la aplicación de regímenes de esta naturaleza en forma rutinaria, sólo se justifica cuando el cumplimiento del todo o de una parte de determinada obligación, implica diferencias sustanciales en cuanto a su magnitud, con respecto a otros ingresos parciales del mismo tributo. Nos referimos al caso de los impuestos sin régimen de anticipos o con anticipos determinados con base histórica.

En cambio, cuando se ha establecido un régimen de anticipos con base real, el período no alcanzado por la determinación de anticipo alguno puede implicar obligaciones sustancialmente similares en cuanto a su magnitud a la de los períodos por los que sí se determinaron anticipos. Es el caso típico del impuesto sobre las ventas o ingresos. En estas ocasiones nos inclinamos por regular el ritmo de pagos exclusivamente a través del régimen de anticipos, excluyendo la posibilidad del acogimiento a algún plan de facilidades de pago.

Por último analizaremos un aspecto que, a la luz de la experiencia recogida en los últimos años en nuestro país, creemos esencial para el éxito del establecimiento de regímenes de facilidades de pago, en cuanto a la re-ceptividad que puede lograr en la masa de contribuyentes (ello sin entrar a considerar, por no ser este documento el lugar apropiado para ello, los aspectos éticos y morales que sin duda encierra la cuestión). Se trata de la cuestión de la indexación de la deuda diferida. Su modalidad incidirá en la adhesión que el régimen de facilidades despierte, ya que según se instrumente, se alentará o desalentará el acogimiento de la masa contributiva.

Ello se hace particularmente visible en el caso de los regímenes especiales de facilidades de pago, habitualmente denominados "moratorias imposi-tivas". Mediante la sanción de leyes de este tipo, el Fisco pretende la regularización de las obligaciones pendientes de ingreso, declaradas o no, y en consecuencia la administración debe propender a que el acogimiento sea lo más amplio posible.

Sin lugar a dudas, la modalidad que se establezca para que el Fisco se resarza de los efectos de la depreciación monetaria, incidirá en gran medida en el resultado final.

La cuestión esencial a resolver es la de otorgar seguridad al contribu-yente sobre la magnitud de los pagos que se compromete a afrontar.

Un régimen indexatorio sobre la base de índice de precios futuros en un período de alta tasa de inflación, representa una total inseguridad y en conse-cuencia restará adhesiones. Esto se torna particularmente grave cuando la in-dexación se aplica a los saldos impagos en lugar de aplicarse sobre las cuotas.

En cambio, un régimen que sólo establezca una tasa de interés por la financiación, aunque ésta sea variable, otorga mayor grado de seguridad y consecuentemente despertará una mayor adhesión. La cuestión quedará reducida a la fijación del nivel de la tasa de interés que, según la decisión política que se adopte, será positiva o negativa con respecto a la tasa de inflación esperada.

Finalmente, y dadas sus características, cabe mencionar que ninguno de estos regímenes, tanto de anticipos como de facilidades de pago, es conveniente que sean aplicados -como no sea en ocasión de adoptarse verdaderas medidas de excepción- a los gravámenes de tipo instrumental.

4.5.- La Retención en la Fuente.

Una forma bastante difundida -particularmente en la administración del impuesto sobre la renta- de asegurar la recaudación, es la de obligar al pagador de una obligación a actuar como agente recaudador del Fisco, por medio de la retención de una parte de la suma a pagar, la que más tarde debe ser ingresada en concepto de impuesto retenido.

Una variante a esta modalidad de recaudación, consiste en la percepción en la fuente: esto es, el agente recaudador será el cobrador de la obligación, en lugar del pagador de la misma.

Si bien, conforme al esquema del presente trabajo, conviene que este tema sea tratado in-extenso en el documento referido a la Función de Control de las Obligaciones Fiscales, mencionaremos en este capítulo algunos aspectos de interés general, que deberán tenerse en cuenta para la adopción de la modalidad más conveniente.

En primer lugar, puede observarse la distinción efectuada entre retención y percepción en la fuente. La diferencia estriba en determinar quién es de la relación contractual, el agente recaudador más confiable y menos costoso para la administración: el pagador o el cobrador de la obligación.

En la generalidad de los casos, puede afirmarse que serán más con-fiables -y esto no significa un juicio de valor, sino simplemente que resultan de más fácil fiscalización- aquellos contribuyentes que en materia administrativa estén mejor organizados. Esto es, quienes cuenten con una organización de tipo empresarial, y dentro de esta clase, las grandes empresas.

Asimismo, puede decirse que será menos costoso el control, cuanto menor sea el número de individuos a controlar.

Supóngase un impuesto a las ventas sobre una determinada actividad, que en una de sus etapas económicas presente una relación habitual de gran número de vendedores y pocos compradores. Por ejemplo, la industria de autopartes o la actividad vitivinícola. Evidentemente, por confiabilidad y costo conviene que los agentes recaudadores sean los compradores, es decir, los pagado-res en la relación contractual. En ese caso se constituirán en agentes de re-tención.

En el caso inverso, como por ejemplo podría ser un impuesto a las en-tradas de determinados espectáculos, los agentes recaudadores serán organiza-dores del espectáculo, es decir, los vendedores y por lo tanto cobradores. Se constituirán así en agentes de percepción, cobrando el impuesto mediante la a-dición del mismo al precio de las entradas.

Tanto la retención como la percepción pueden establecerse con carácter definitivo (como en el ejemplo del impuesto a las entradas de espectáculos) o como pago a cuenta del impuesto que en definitiva resulte para el período fiscal (como sería el caso del ejemplo de retención a los autopartistas).

Resulta claro después de lo expresado, que un régimen de percepción o retención sólo puede ser instituido -salvo casos muy excepcionales y que no afectarían a la fuente del gravamen propiamente dicha- en los impuestos que graven alguna actividad económica determinada, es decir, que graven un hecho económico -y por eso mismo dinámico en sí mismo- efectuado entre dos sujetos ajenos a la administración. Esencialmente la venta de bienes o servicios, o la obtención de renta lícita de cualquier tipo.

En cambio no sería posible establecer regímenes de esta clase para impuestos que graven una situación económica determinada, es decir una situación estática, a un momento dado. Es el caso típico de los impuestos patrimoniales, donde los únicos sujetos actuantes son el titular del patrimonio y el Estado.

Lo expresado hace a ideas generales, válidas en su consideración para todas las funciones de la administración tributaria.

Pero hay una cuestión que interesa particularmente a la Función de Recaudación, y es la cuestión de la cuantía, de la medida de la retención o percepción, cuando las mismas son establecidas con carácter de pago a cuenta.

Un error que se comete con asiduidad, seguramente en el afán de asegurar el máximo de recaudación posible, es el de establecer una tasa de reten -

ción o percepción excesiva. Y por lo general es excesiva cuando iguala a la del gravamen, ya que de esta manera quedan fuera de consideración posibles descuentos, quitas, devoluciones, desgravaciones o ajustes técnicos, que la ley impositiva permite deducir.

El error se torna particularmente inconveniente si el contribuyente desarrolla toda su actividad económica sujeta a un régimen de este tipo, como suele suceder, por ejemplo, con los contratistas de obras públicas con relación al impuesto sobre los ingresos brutos. Esta situación deviene indefectiblemente en un incremento importante de los reclamos de devolución de impuesto por pagos excesivos, con el consiguiente aumento de costos administrativos, tanto para el Erario como para los contribuyentes y, casi con seguridad, en un incremento de los costos financieros para estos últimos, que sin excepción y a veces con creces, serán trasladados al precio de los servicios u obras que contraten.

4.6.- Los Descuentos por Pago Anticipado.

Es esta una modalidad que se ha puesto en práctica numerosas veces, y que adquiere singular relevancia en períodos de alta inflación.

Teniendo en cuenta la mencionada necesidad que tiene el Fisco y por la que deben velar los responsables de la Función de Recaudación, de obtener los recursos que aportan los tributos en tiempo oportuno, puede decirse -única- mente desde este punto de vista- que el momento más adecuado es el más an ticipado. Esto resulta más notorio cuanto más agudo se presente el proceso inflacionario.

Pero evidentemente, para que un régimen de pagos anticipados resulte efectivamente conveniente para el Fisco, debe tratarse de una real anticipación y no de unos pocos días. Por ejemplo, debería tratarse en el caso de impuestos con pago diferido en tres o cuatro cuotas anuales, que la totalidad del gravamen fuera percibida con anticipación al vencimiento de la primera cuota. De lo contrario sólo traerá aparejada la consecuencia negativa del incremento del costo de control de las obligaciones.

Sin embargo, no es posible que únicamente la conveniencia del Fisco integre el análisis de esta cuestión. También debe tenerse en cuenta el punto de vista de los contribuyentes, para no equivocar el diagnóstico.

Resulta claro que si el pago anticipado resulta beneficioso para el Estado, resultará perjudicial en una medida similar para los contribuyentes. Y tratándose de un acto voluntario -ya que no se trata aquí de los "anticipos", que tienen carácter obligatorio- no contará con adherentes al menos que se los compense adecuadamente por ello, es decir, que el descuento que se ofrezca sea significativo.

Y aquí renace la cuestión. Si el proceso inflacionario es particularmente intenso, la compensación ofrecida deberá estar acorde al mismo, es decir, deberá ser importante. Y en ese caso, un régimen de descuentos por pago anticipado tal vez termine siendo más gravoso que beneficioso.

En definitiva, para evitar consecuencias de este tipo, el descuento que se ofrezca no deberá exceder de una cifra tal que, deducida del impuesto no-

minal, reduzca el neto a percibir a un monto igual al valor actual de aquí; y no deberá ser inferior al límite de atracción para un número relativamente importante de contribuyentes.

Corresponderá a cada administración analizar en cada oportunidad la conveniencia o inconveniencia de implantar un régimen de esta clase.

Pero lo que no deben establecerse jamás son regímenes del tipo de descuentos por pronto pago. Estos llevan implícita la idea del premio por pago en término y consecuentemente, su práctica sólo favorecerá la aceptación generalizada de la morosidad en materia tributaria.

4.7.- Los Medios de Pago.

Es habitual pensar en el medio de pago de los impuestos únicamente en términos de dinero en efectivo o de cheques bancarios.

No obstante, las administraciones de gobierno suelen lanzar al mercado documentos especiales de reconocimiento de deudas contraídas por el propio Estado.

Estos documentos, que en rigor de verdad son emitidos con el objeto de diferir el pago comprometido, bien pueden ser utilizados por los receptores para cancelar sus obligaciones tributarias.

Se trata en realidad de una compensación de deudas entre dos sujetos que son acreedores y deudores recíprocamente (cfr. artículos 818 y 819 del Código Civil de la República Argentina).

Si se parte del concepto que se emiten para facilitar el desenvolvimiento de la Tesorería Fiscal, que espera afrontar sus pagos una vez obtenidos los recursos necesarios para ello, no debe dejarse de lado el punto de vista del receptor del documento, que sin duda se verá perjudicado si no se le permite cancelar por su intermedio, sus obligaciones con el propio ente emisor.

A nuestro entender, además, debe permitirse que no sólo el titular del documento pueda afrontar con él sus obligaciones fiscales, sino que debe poder transmitirlo a terceros a los mismos efectos, por vía de endoso.

Estas recomendaciones, que a primera vista pueden parecer excesivas y hasta injustificadamente reiterativas, no lo son tanto a la luz de las situaciones que nuestra experiencia nos ha permitido verificar, ya que más asiduamente de lo que podría creerse, estos documentos están vedados total o parcialmente para el uso que aquí se propicia.

Los mismos son de muy fácil administración en cuanto a su registro y control, excepto en lo que hace a su legitimidad. Pero esto no hace a la cuestión, por cuanto el control de legitimidad no difiere en absoluto en cuanto a su especialización -y tampoco debería diferir en cuanto a su oportunidad- del que debe realizarse para su efectivización en las cajas de la Tesorería Fiscal.

Una situación similar, se plantea con los saldos de impuesto a favor del contribuyente originados en pagos excesivos o en medidas de promoción económica, y ya sea que aquéllos se hubieran efectuado por error del contribu-

yente o por exigencia de la administración ante la cual se plantea acción de repetición que más tarde se resuelve favorablemente (cfr. artículos 784 y 792 del Código Civil).

Aquí también puede plantearse la posibilidad de compensación y conviene que ésta sea aceptada en todos los casos a solicitud del interesado, y aún que la administración esté facultada para aplicarla de oficio.

Y también en estos casos debe admitirse la cesión de derechos a terceros contribuyentes.

No aceptar estas modalidades, implica fomentar indebidamente las devoluciones de impuesto en efectivo que deben encauzar las Tesorerías Fiscales, con la consiguiente complejidad y cargas administrativas adicionales y el perjuicio que ello ocasiona a ambas partes.

4.8.- La Cuestión del Resarcimiento por Pagos Fuera de Término. Oportunidad de su exigencia.

Todo sistema tributario debe prever un régimen de sanciones y de resarcimiento por el incumplimiento en término de las obligaciones. Es esto justo y también es necesario.

Es justo que se sancione al incumplidor y es justo que el acreedor se resarza de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento del deudor. Y también es necesario en razón de ser ésta la única forma, como ya se ha expresado, de que el riesgo asumido por el contribuyente potencialmente moroso adquiere niveles suficientes, por gravosos, para revertir esa intención.

Sin embargo, esta cuestión se presenta a menudo de tal forma que, en lugar de constituirse en un aliado del Fisco para mejorar el índice de cumplimiento voluntario de las obligaciones, se torna en una verdadera traba. En el entendimiento de que por este medio se asegura la percepción de las multas, intereses y actualizaciones, la mayoría de las administraciones acostumbran a exigir que para poder pagar la obligación principal cuando la misma se pretende cancelar fuera del plazo establecido, el contribuyente debe concurrir previamente a la oficina fiscal para que aquéllos le sean liquidados.

Sin entrar a considerar las implicancias jurídicas de esta actitud, puede afirmarse que ella atenta significativamente contra el principio de que debe brindarse a los contribuyentes todos los medios posibles para facilitarles el pago de sus obligaciones. En mayor medida que la que comunmente se cree, ante estas trabas la decisión de los contribuyentes suele ser la de no pagar el impuesto hasta tanto no les sea reclamado compulsivamente. Esto es tanto más así, cuando se trata de gravámenes en los que el Organismo Tributario presenta dificultades para su control.

La decisión correcta, la estrategia a implementar por la administración es exactamente la contraria. Debe permitirse en todos los casos que los contribuyentes paguen sus obligaciones una vez vencidas sin requisito previo alguno y en los lugares habitualmente habilitados para los pagos que se efectúen en término.

La única excepción que debe admitirse a esta regla, la constituye el pago de impuestos de tipo instrumental, que por sus características, por defini -

ción podría decirse, no permiten la liquidación posterior de los accesorios ya que en ellos se identifica siempre al instrumento y no al contribuyente.

En el resto de los gravámenes se impone que las sanciones y demás accesorios sean liquidadas a posteriori por la administración o, cuando ello sea posible, se permita al contribuyente efectuar concomitantemente su propia liquidación y su pago espontáneo.

Esta política no implica de ninguna manera renunciar a la percepción de estos conceptos. No podría propugnarse, si fuera así, teniendo en cuenta lo expresado en materia de riesgo subjetivo para los contribuyentes. Sólo se trata de emplear adecuadamente los recursos y herramientas que la técnica moderna pone a nuestra disposición. Pero esta será, sin duda, materia del documento sobre Procesamiento Automático de Datos.

5.- POLITICA DE ACERCAMIENTO Y SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE

Se ha expresado ya, que para que la administración tributaria actúe con la mayor eficacia, la Función de Recaudación debe fijarse con claridad el objetivo de facilitar a los contribuyentes todo su accionar, promoviendo así el mejoramiento del grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

El cumplimiento de tales obligaciones debe ser para el contribuyente, fácil y expedito. Sin duda, será éste el que concurra hasta la administración a cumplir con su obligación, ya que no es posible imaginar en estos tiempos una organización que recaude los tributos recolectándolos de puerta en puerta. Pero si para acercarse a la administración, el contribuyente tiene que viajar largas distancias, o simplemente, esperar durante horas ser atendido, es evidente que ello le significaría gastos, tiempo y molestias que muy probablemente no esté dispuesto a resignar.

Por consiguiente, la solución radica en que la administración se acerque al contribuyente, para que éste pueda cumplir fácilmente con su obligación.

Este acercamiento, para que cumpla acabadamente con su cometido, no debe ser resuelto únicamente como un problema de distancia, de mayor o menor lejanía entre las oficinas tributarias y el domicilio del contribuyente, sino traducirse también en una ampliación de las bocas de recepción cuando ello resulte conveniente y en una idónea atención del público. En otras palabras, debe intentarse un acercamiento que mejore permanentemente la relación con el contribuyente, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Este problema puede ser resuelto de muchas formas, conforme las circunstancias de tiempo, lugar, recursos propios, grado de intelectualidad del medio y de los destinatarios de la acción y características del impuesto por el cual se ejerce.

5.1.- Atención Directa

Es esta la forma primaria e insoslayable para toda organización tributaria, en la acción de acercamiento a los contribuyentes.

Hay funciones que son indelegables, y otras que, sin llegar a ese grado, resulta sumamente conveniente que sean ejercidas por ella directamente.

Puede mencionarse en ambos grupos, a funciones tales como las de inscripción, asesoramiento, recepción de declaraciones de cualquier tipo, controles de cumplimiento y de veracidad, inicio de la cobranza coactiva, etc.

Cuando el número de contribuyentes registrados o potenciales alcanza en una determinada jurisdicción niveles de importancia, sobre todo si se trata de impuestos de auto-declaración, que por su naturaleza requieren un contacto personal más continuo con aquéllos, la apertura de oficinas propias, dotadas de personal especialmente capacitado, se torna indispensable para lograr una eficiente administración.

No puede dejar de mencionarse aquí, aunque su desarrollo corresponde al documento relativo a la Función de Control de las Obligaciones Fiscales, el efecto que produce en la conducta de los contribuyentes la presencia física de la administración. Con oficinas cercanas y bien dotadas, el contribuyente

se siente más controlado que cuando aquéllas se encuentran alejadas, mejorando así su cumplimiento precisamente por ver incrementada subjetivamente su concepción del riesgo.

En el caso particular de las provincias argentinas, es importante que se tenga presente el concepto aquí enunciado, cuando se trata de contribuyentes extra-jurisdiccionales, es decir, los radicados en otras provincias pero alcanzados por su propia legislación impositiva a través de las normas del Convenio Multilateral. En las jurisdicciones donde el número de contribuyentes es importante, resulta imprescindible contar con bocas de atención propias en radios geográficos no demasiado extensos.

5.2.- Atención con Intervención de Terceros.

Para analizar correctamente este punto, debe distinguirse entre dos clases de funciones: las que pueden ser delegadas, aunque no siempre ello sea lo más conveniente, y las que deben ser delegadas para que la acción se cumpla con el mayor grado de eficiencia.

Entre las primeras podemos mencionar a funciones tales como la de entrega de formularios, recepción de declaraciones, atención de consultas, sobre todo las de carácter meramente formal, y hasta la inscripción de contribuyentes.

Cuando por escasez de recursos o relativa poca importancia del núcleo de contribuyentes, no resulte posible o aconsejable la apertura de oficinas propias, pero razones de distancia o dificultad en el transporte y las comunicaciou

nes así lo justifiquen, será conveniente que alguna o todas aquellas funciones sean delegadas para ser cumplidas por terceros.

Es posible la delegación de funciones a las oficinas municipales, bancarias o de correos, y de hecho, en muchos casos así se hace.

Pero, en cambio, no conocemos acuerdos generalizados en este sentido entre las distintas administraciones provinciales, salvo para la gestión de pago del tributo. Cada administración debería poder atender las inscripciones o consultas u otros trámites de diversa índole para las otras provincias, en los casos de contribuyentes extra-jurisdiccionales. Sin embargo, ellos se realizan únicamente por oficinas propias o a través del servicio de correspondencia que brinda el correo.

También debe tenerse en consideración la existencia de organizaciones privadas especializadas, sin fines de lucro, tales como los Consejos y Colegios de Profesionales relacionados con la cuestión tributaria, sobre todo para los impuestos de cierto grado de complejidad como el impuesto sobre los ingresos brutos.

Estos entes, generalmente muy bien predispuestos dado el interés que tienen de facilitar la acción de sus asociados, bien pueden efectuar la atención de consultas, entrega de formularios, recepción de declaraciones juradas, gestión de otorgamiento de certificados de libre deuda, o cualesquiera otra función que ambas partes decidan convenir delegar, en sus locales habilitados y con personal propio o aportado por el organismo impositivo.

Estas son las funciones que pueden ser delegadas pero que si se cuenta con recursos propios suficientes es apropiado que sean atendidas en forma directa por la administración. En cambio, hay una función, la de percepción de los tributos, que para ganar en eficacia conviene que se delegue en la red bancaria.

La administración tributaria no es una caja; no es una tesorería. Ella puede y debe cumplir adecuadamente con la atención de los contribuyentes en lo que se refiere a inscripción, consultas y recepción de declaraciones, y también en todos los aspectos relativos al control de las obligaciones, la aplicación de sanciones y la acción de cobranza coactiva. Pero las entidades especializadas en el manejo de fondos son los bancos. Sólo ellos cuentan con personal suficientemente especializado, organización administrativa acorde a la función y, lo que es más importante, condiciones de seguridad aptas para la custodia de dinero.

Montar todo este sistema en una administración de impuestos, en condiciones parecidas de eficiencia y con la extensión que tiene la red bancaria, sería poco menos que imposible además de costosísimo, y en todo caso inútil ya que no haría más que duplicar la infraestructura existente.

Por supuesto, que delegar adecuadamente una cuestión tan delicada como el manejo de los fondos propios presenta algunas dificultades, pero todas ellas de probada solución. Más adelante, en el capítulo referente a Política de Evaluación y Control y muy especialmente en el documento relativo a la Función de Procesamiento Automático de Datos, se volverá sobre el particular. Solo cabe ahora insistir sobre la necesidad de esta delegación.

Este concepto, felizmente, ha sido aprehendido en términos generales, por la casi totalidad de los responsables de la Función de Recaudación. En la actualidad, casi todas las administraciones tributarias -la totalidad de las provinciales- perciben sus gravámenes a través de los bancos.

Sin embargo, aún no ha sido captado muchas veces, en su verdadera magnitud. Es así que nos encontramos que en la mayoría de los casos sólo se cobran impuestos en los bancos oficiales de la propia provincia. A lo sumo, algunas administraciones han extendido este servicio a una cantidad más o menos numerosa de entidades bancarias.

Pero la idea rectora debe ser la de extender esta posibilidad a la totalidad de los bancos que actúan en la jurisdicción y, de ser posible, también a los que actúan fuera de ella. La única excepción, la única exclusión, debería ser la de aquellas entidades que hubieran demostrado una conducta manifiesta en la rendición de los fondos recaudados.

En la realidad argentina, sólo hay un camino para llevar a cabo este propósito en forma eficiente: la celebración de convenios de recaudación bilaterales, donde se especifiquen con total claridad los derechos y obligaciones a que se comprometen cada una de las partes.

La retribución a pactar por este servicio ha estado históricamente en nuestro país, muy por debajo del costo que representa la atención directa de la percepción de gravámenes.

La otra posibilidad, la de imponer el servicio como carga pública sin retribución para los bancos, instrumentada en algunos países, además de difcultosa en el marco de la legislación vigente, la creemos en cierta manera inconveniente, dado el grado de ineficiencia que puede traer aparejada.

5.3.- Utilización de los Medios Masivos de Comunicación.

Esta posibilidad debe ser tenida especialmente en cuenta, cuando se trata de informar a los contribuyentes algunos aspectos que resultan de interés general.

Pueden mencionarse, entre otros, campañas de difusión referidas a nuevos tributos, planes especiales de facilidades de pago para obligaciones ya vencidas, fechas de vencimiento de impuestos de carácter masivo, etc.

Las modalidades de aplicación son sumamente variadas: publicidad en diarios, revistas, cine, radio y televisión, comunicados de prensa, reportajes radiales y televisivos a funcionarios jerárquicos con el objeto de esclarecer a la población sobre determinados aspectos más o menos oscuros o complejos de la legislación, etc.

Sin que se pretenda incursionar sobre materias propias de los expertos en comunicación de masas y publicidad, mencionaremos algunas reglas básicas que conviene tener presentes para actuar en este campo.

En primer lugar, corresponde seleccionar el medio más apto para cada ocasión:

Las revistas y el cine, por sus características, materializan su contacto con lectores y espectadores en forma espaciada; al mismo tiempo, su mensaje es esencialmente analítico o de mero entretenimiento, pero no son útiles como medios de información rápida. En consecuencia sólo son aptos para publicitar.

En cambio, los diarios, la radio y la televisión, además de sus posibilidades publicitarias, son los medios idóneos para la difusión de noticias.

Como es obvio, el contenido del mensaje en uno y otro caso es sustancialmente diferente, aunque ambos persigan el mismo objetivo final: mejorar la conducta del contribuyente.

La información es siempre bien recibida por el público, que la siente como un servicio que se le presta para facilitar su accionar. En cambio, la publicidad propiamente dicha, dado el carácter irritativo que suele alcanzar la cuestión tributaria, puede producir efectos totalmente opuestos a los buscados al decidir la campaña. Por ello, sólo debe intentarse en contadas ocasiones y mediante la participación de expertos de reconocida actuación en la materia.

Si se trata de mensajes informativos periódicos, es sumamente conveniente la adopción de formas, modalidades y oportunidades que ayuden -a través de su regularidad- a la inmediata identificación del anuncio con el organismo tributario que lo emite. Así por ejemplo la publicación de espacios debe realizarse de tal forma que "logotipos" o símbolos o siglas identificatorias, formato, color y, en la medida de lo posible, tamaño y ubicación, se repitan en el tiempo.

Por último, cabe señalar la necesidad de que estos mensajes sean expresados en un lenguaje despojado de connotaciones excesivamente técnicas, que terminan por desvirtuar la intención inicial de llegar a todos los estratos contributivos de la población. Un lenguaje técnico sólo resulta aplicable cuando los destinatarios de la comunicación sean especialistas en la materia, pero en este caso conviene la adopción de otros medios para acceder a los interesados, tales como cartillas o folletos que se ponen a su disposición, o la correspondencia directa o dirigida a los nucleamientos o asociaciones que los agrupan.

5.4.- Los Métodos de Percepción.

La percepción de los tributos puede efectuarse por medio de cajas propias del organismo tributario; cajas de terceros, en general organismos recaudadores de impuestos o tasas, independientes de la propia administración; y por la cesión de la función de percepción a entidades no tributarias, oficiales o privadas, especializadas en el manejo de dinero.

La recaudación de dinero sólo debe efectuarse -salvo excepciones- mediante la cesión de la función de percepción a los bancos o entidades similares. Las razones tenidas en cuenta para efectuar esta cesión, han sido abundantemente expuestas en el punto 5.2.-, al tratar el tema "Atención con Intervención de Terceros".

Sólo podría exceptuarse de esta regla a aquellos sitios donde, habiendo delegación u oficina de la administración tributaria, no hay bancos u otras entidades financieras confiables. Pero por lo general sucede a la inversa: para que se justifique la apertura de una delegación del organismo impositivo, la

actividad económica previa es de tal magnitud que casi seguramente ya ha requerido la instalación de bancos en la zona. Por otra parte, la oficina de impuestos que perciba la recaudación debe contar con una administración y una infraestructura lo suficientemente complejas como para asegurar adecuada mente el flujo y el resguardo de los fondos.

En cambio, sí es conveniente que las oficinas propias sean las encarga das de la recepción y tramitación de los medios de pago distintos al dinero o cheques, tales como los documentos emitidos por el Estado capaces de cancelar deudas impositivas, o las órdenes o solicitudes de compensación de saldos de impuestos a su favor emanadas de los contribuyentes, en la medida que, en razón de la modalidad de su empleo, no requieran condiciones especiales de seguridad para su resguardo.

Similares consideraciones que para las cajas propias cabe hacer para las de terceros organismos de carácter tributario. Sólo que si los mismos ya han montado cajas recaudadores, no cabe en nuestro análisis discurrir sobre las condiciones de seguridad instaladas, siempre y cuando el tercero recaudador se haga responsable de las posibles diferencias o faltantes, tal como ocurre con los bancos.

No obstante, siempre hay que tener en consideración las posibles falencias en el orden administrativo del manejo de fondos en que pueden incurrir estos entes, porque ellas pueden retrasar sensiblemente la oportunidad de su ingreso a las arcas del mandante.

5.5.- Disponibilidad de los Elementos Necesarios para que el Contribuyente Cumpla con sus Obligaciones Tributarias.

En este punto, la premisa a cumplir está referida a la necesidad de que el contribuyente cuente en todo momento y lugar con los formularios adecuados para el cumplimiento de sus obligaciones.

Las modalidades de instrumentación de este asunto son múltiples, pero pueden señalarse como las más conocidas y aplicadas, a las siguientes:

- a) Disponibilidad de formularios en forma gratuita en las oficinas de la administración.
- b) Disponibilidad de formularios en forma gratuita en otras entidades, como por ejemplo bancos, correo, etc.
- c) Disponibilidad de formularios en forma onerosa, que sólo pueden ser adquiridos en las oficinas de la administración.
- d) Disponibilidad de formularios en forma onerosa, que pueden ser adquiridos en comercios autorizados.

Todas estas variantes implican que el contribuyente podrá obtener formularios en blanco retirándolos, gratuita u onerosamente, de las bocas de entrega. Pero también pueden mencionarse las siguientes modalidades:

- e) Formularios pre-imputados e identificados con los datos personales de cada contribuyente, que deben ser retirados por éstos de las oficinas de la administración.
- f) Formularios pre-imputados, que la administración remite por correo al domicilio del contribuyente.

Entre todas estas posibilidades, nos inclinamos decididamente por las señaladas en a), b), e) y f).

La remisión de formularios pre-imputados al domicilio del contribuyente -y no sólo los correspondientes a liquidaciones administrativas, sino también los utilizados en los impuestos de auto-declaración- constituye el método ideal. Por este medio se obtienen tres efectos importantísimos para el buen éxito de la Función de Recaudación:

- recordar al contribuyente el próximo vencimiento de su obligación.
- facilitarle su acción, evitándole tener que concurrir a las bocas de entrega de formularios.
- inducir (u obligar) al contribuyente a utilizar formularios que permitirán la inmediata identificación del responsable y del concepto declarado o pagado, evitándose así la mayor dificultad a sortear en el control de las obligaciones tributarias: la imputación errónea o la falta de imputación.

La variante indicada en e) debe implementarse cuando la utilización de formularios pre-imputados es obligatoria, y como cobertura ante posibles dificultades con el correo, o destrucción, inutilización o pérdida de los formularios remitidos al domicilio del contribuyente.

Las señaladas en a) y b) pueden ponerse en práctica cuando la utilización de formularios pre-imputados no es obligatoria.

Una última recomendación con respecto a este tema: por ningún motivo debe dejarse a las oficinas habilitadas para la entrega de formularios en blanco, sin existencia suficiente. De la misma manera, las oficinas indicadas para

entregar formularios pre-imputados deben contar en todo momento con juegos de reposición para cada contribuyente o con elementos que permitan confeccionarlos en el acto.

De lo contrario se dará lugar a que el contribuyente excuse su falta de cumplimiento en la imposibilidad de obtener los elementos necesarios para ello, y si la cuestión se generaliza, obligará a una postergación indeseada del vencimiento establecido.

6.- POLITICA DE INSCRIPCION

6.1.- En Función del Tipo de Impuesto.

Desde el punto de vista de la teoría de la administración de impuestos, la política de inscripción de contribuyentes debe tender al logro de las condiciones ideales en la materia:

- el universo de contribuyentes más amplio posible.
- la captación de la mayor y más completa información que el contribuyente pueda brindar.

Sin embargo, estas condiciones ideales no siempre es posible reunir las y administrarlas y, en ocasiones, ni siquiera es conveniente que así se haga.

Puede afirmarse que la inscripción en el registro de contribuyentes que ejecutan actos gravados en forma totalmente esporádica e irregular, completamente independientes entre sí, o cuyo control se traduce en la mera visualización de determinados documentos por tratarse de impuestos de tipo instrumental, no es conveniente efectuarla. No tiene utilidad alguna -por ejemplo- la inscripción de contribuyentes del impuesto de timbres o sellos, si éste no se liquida por medio de declaraciones juradas.

Lo mismo puede decirse si se trata de impuestos que se aplican por una única vez, sin consecuencia ni relación alguna con otros gravámenes que condicionen la administración de los mismos, como suele ocurrir con algunos tributos de emergencia.

En cambio, la inscripción en el registro o archivo maestro es ineludible cuando se trata de impuestos que requieren de los contribuyentes el cumplimiento periódico y regular de sus obligaciones.

6.2.- En Función del Tipo de Contribuyente.

También cabe preguntarse si las condiciones ideales de inscripción, tal como fueron descriptas en el punto anterior, son siempre aplicables. Y si no fuera así, cuáles son las alternativas de acción más convenientes.

Evidentemente, pretender inscribir a la totalidad de contribuyentes potenciales registrando la más amplia y completa información que éstos puedan brindar, ante la realidad de escasez de recursos que tradicionalmente aqueja a las administraciones tributarias de la República Argentina, puede no resultar conveniente por cuanto ello, casi con seguridad, convertirá al registro en un archivo permanentemente desactualizado.

Una vez más, también en esta materia debe administrarse la escasez. Y para ello no hay otro método que el de fijar las prioridades adecuadas.

Así, a los responsables de mayor significación fiscal deberá requerirse les -a los efectos del registro- todo tipo de información, no sólo relativa a su propia identidad, sino también aquéllas que hacen a sus relaciones económicas y jurídicas habituales.

En cambio, a los medianos y pequeños contribuyentes bastará con re-querírseles información de menor complejidad y amplitud, que trate fundamentalmente, de registrar la correcta identidad y responsabilidades de los mismos.

Es más: en nuestro criterio, sólo debería inscribirse a aquellos responsables con real capacidad contributiva, por pequeña que ésta sea, o a los que requieren expresa constancia de su calidad de exentos, dejando de lado a aquéllos que no alcanzan los mínimos requeridos legalmente.

Por supuesto que decisiones de este tipo requieren del posible contribuyente cierto grado de estabilidad en su condición frente al gravamen, por cuanto resulta claramente contraproducente dar sucesivas altas y bajas del registro al mismo sujeto, según se trate que en determinados periodos fiscales contribuya y en otros no.

Por otra parte, resulta claro que para poder optar por estrategias como las aquí sugeridas, es imprescindible que la legislación vigente no se oponga expresa o tácitamente a ello (cfr. capítulo 4, punto 4.2.-, relativo a la cuestión del ingreso mínimo o impuesto mínimo).

6.3.- En Función de Registros Pre-existentes.

La inscripción de responsables del cumplimiento de obligaciones tributarias, puede realizarse de tres maneras diferentes:

- como consecuencia de la presentación voluntaria y espontánea del contribuyente;
- a raíz del resultado de la acción de fiscalización en la detección de omisos;
- de oficio, en función de registro pre-existentes.

Las dos primeras modalidades se aplican, fundamentalmente, en los impuestos de auto-declaración, sobre todo cuando los mismos incluyen cláusulas del tipo de mínimo no imponible.

La última tiene sus mayores posibilidades de aplicación en los impuestos de liquidación administrativa.

Para liquidar un gravamen determinado, la administración debe contar con información suficiente para ello. Si esta información está disponible con anterioridad o simultáneamente al momento en que el responsable adquiere tal calidad, conviene que la inscripción se haga sobre la base de esta información, ya que de esta forma, no le será posible a los remisos eludir su obligación.

De la misma manera, en los impuestos de auto-declaración puede recurrirse a registros pre-existentes si ellos dan certeza en la identificación de los responsables.

Estos registros que permiten efectuar inscripciones de oficio, pueden ser obra de la propia administración tributaria o de terceros organismos. En ambos casos su utilización es perfectamente válida, pero si se tratara del empleo de registros de terceros, debe tenerse en cuenta que la condición prioritaria debe ser la de una fluida comunicación entre las dos organizaciones, sobre todo en lo que respecta a la notificación de modificaciones en la información originaria.

6.4.- La Cuestión de los Certificados de Inscripción y Similares.

Algunas administraciones deciden la emisión de certificados de inscripción o documentos similares, para que los contribuyentes que tienen obligación de inscribirse, demuestren haber cumplido con ella.

Las posibilidades son varias: en ocasiones es la propia administración la que decide el empleo de estos documentos y en otras son las leyes tributarias las que exigen su emisión.

Nuestra posición al respecto es decididamente contraria a que normas de este tipo sean dispuestas por las leyes tributarias. Es la administración de impuestos la que debe decidir su conveniencia y oportunidad, para de esa manera disponer de la elasticidad necesaria para su mejor accionar.

Los certificados de inscripción pueden ser emitidos para ser presentados ante diversos organismos o entidades, los que deberán verificar su existencia y validez para dar curso a los trámites que allí realicen los posibles contribuyentes.

También pueden emitirse para que terceros particulares actúen de una u otra manera frente al probable contribuyente, según éste demuestre o no su inscripción.

En el primer caso se emiten con el objeto de que el responsable demuestre que ha cumplido con la obligación de estar inscripto. Pero, a todas luces, ésta no es la única y ni siquiera la más importante obligación del contribuyente.

Es entonces que suele recurrirse a medidas similares, aunque pretendidamente más completas: la emisión de certificados de paz y salvo o de libre deuda, como se los conoce en nuestro país.

Las dificultades por todos conocidas, para que nuestras administraciones de impuestos logren implementar adecuados sistemas de control, son por lo ge-

neral, las razones que deciden la adopción de esta clase de medidas.

Pero es necesario señalar la intrínseca contradicción que conlleva este concepto. Si los sistemas de control de cumplimiento de presentación y pago -que de ellos se trata y no del control de veracidad- fueran lo suficientemente efectivos, evidentemente no resultaría necesario -y sí inconveniente, por lo costoso- delegar a terceros la verificación del cumplimiento de aquellas obligaciones.

Por el contrario, si los sistemas de control propios no han podido ser desarrollados con la necesaria eficacia, es obvio que la administración no está en condiciones de brindar por sí misma certificados de cumplimiento.

La cuestión se resuelve, generalmente, extendiendo dichos certificados por períodos muy antiguos y/o sobre la base de los comprobantes que exhibe el propio responsable.

La consecuencia directa de esta actitud, es que el contribuyente ve evidenciada hasta un grado para nada deseable, la ineptitud del organismo impositivo, lo que lo induce a modificar sensiblemente su apreciación sobre el riesgo que para él implica no cumplir con sus obligaciones tributarias en el tiempo oportuno. Sólo se preocupará por ello, cuando deba realizar alguno de los trámites para los cuales se le requiere certificados de cumplimiento, y es claro que entonces éstos ya no son necesarios, pues bien pueden ser obviados mediante la exhibición de sus propios comprobantes al organismo controlador.

Las inconveniencias señaladas se tornan tanto más evidentes cuando se trata de impuestos que gravan determinadas actividades y, por el contrario,

pueden atenuarse en alguna medida si el análisis recae sobre impuestos de tipo patrimonial, sobre todo cuando las características del gravamen indican una gran movilidad en la titularidad de los patrimonios, como sucede en el impuesto sobre los automotores, dado las dificultades que ello trae aparejado en los sistemas de cobro compulsivo. Sin embargo, estas expresiones no implican modificación alguna en nuestro concepto sobre la inutilidad de los certificados de libre deuda.

Diferente debe ser el enfoque, en cambio, cuando los certificados de inscripción son utilizados para su presentación ante terceros que adecuarán su actuación, según sea que el contribuyente se encuentre o no inscripto. Es el caso de retenciones a distintas tasas, según sea la condición del retenido.

Tampoco en este caso somos partidarios de la emisión de este tipo de certificados, ya que su actualización debe ser constante y se corre el riesgo que se utilicen los mismos luego de haberse solicitado la baja del registro. Llegado el caso, nos inclinamos por que el contribuyente declare bajo juramento al agente de retención su condición de inscripto o no, y éste último actúe en consecuencia.

Asimismo, cabe plantearse la utilidad de disposiciones del tipo de obligar a efectuar retenciones de mayor monto a los inscriptos que a los no inscriptos, ya que de esta manera se inducirá a aquéllos que efectúen alguna operación gravada en forma totalmente esporádica, a inscribirse para evitar la retención más gravosa. Sólo se conseguirá así "ensuciar" el registro con la inclusión de inscriptos no contribuyentes (cfr. punto 6.2.-, párrafos quinto y sexto).

Por supuesto, a los responsables que habitualmente realicen operaciones gravadas, no se les debe dar la oportunidad de eludir la inscripción mediante la aplicación de una tasa de retención más alta, sino que deben agotarse todos los medios al alcance de la administración para que aquella inscripción se materialice.

Se han mencionado hasta aquí, algunas cuestiones relativas a la política de inscripción de contribuyentes, en razón de que los responsables de la Función de Recaudación tienen a su cargo el primer contacto con aquéllos y, por lo general, la recepción, archivo y resguardo de la documentación pertinente.

Sin embargo, se trata de un tema íntimamente ligado a las Funciones de Control de las Obligaciones Fiscales y de Registro de Contribuyentes, por lo que corresponde que el mismo sea tratado in-extenso en los documentos pertinentes.

7.- POLITICA DE DECLARACIONES O LIQUIDACIONES

7.1.- Formularios de Declaración Jurada, Liquidación Administrativa y Pago. Elección de la Alternativa más Adecuada.

Como se ha expresado anteriormente, las formas principales para la determinación de la obligación tributaria, son:

- La modalidad instrumental.
- Por medio de declaraciones juradas de los contribuyentes.
- Por medio de liquidaciones administrativas efectuadas por la administración.

La primera es aplicable únicamente a tributos del tipo de impuestos a los consumos, que gravan a algunos artículos a tasa fija, o al impuesto de sellos, cuya base imponible son algunos actos jurídicos celebrados entre personas hábiles para contratar. Consiste en valores (estampillas, timbres o sellos) adheridos o estampados sobre unidades físicas del producto gravado o sobre los documentos representativos de los contratos alcanzados por el gravamen.

Se trata de una modalidad sin complicaciones desde el punto de vista de la relación Fisco-contribuyente, cuyo control se realizará mediante la simple observación de que no falte el instrumento correspondiente y que el valor del mismo se corresponda con la base de imposición. Sus características nos eximen de mayores comentarios.

La modalidad de la declaración jurada del responsable del ingreso del tributo, mediante la cual éste periódicamente determina el monto de impuesto a ingresar, debe adoptarse cuando la administración, como consecuencia de las características del gravamen, no puede conocer por sí misma la magnitud de la base imponible .

Por supuesto, este concepto está referido a las determinaciones masivas, y no invalida en absoluto las posibilidades de determinación de oficio individual, ante la falta de presentación o presentación errónea o fraguada de la declaración jurada.

En general, se aplica en los impuestos que gravan actividades económicas o sus resultados (v. gr. el impuesto sobre los ingresos brutos) o impuestos patrimoniales cuya base imponible esté constituida, total o parcialmente, por bienes no registrables.

También suele aplicarse sobre impuestos patrimoniales de tipo progresivo cuando la posibilidad de información con que cuenta el organismo tributario no es la más adecuada, y en algunos impuestos que comunmente son de tipo instrumental, cuando el responsable desarrolla una actividad tal que lo convierte en contribuyente habitual y permanente.

La liquidación administrativa se realiza cuando la información con que se cuenta es suficiente para determinar el monto del gravamen con precisión (p. e.: el impuesto sobre los automotores).

Esta información básica necesaria, puede conformarse, sobre la base de tres fuentes distintas:

- Obtenida por la propia administración mediante acciones de tipo colectivo o individual.
- Obtenida de los registros de otros organismos.
- Por medio de declaraciones juradas aportadas por los contribuyentes, en las que se detalla la información necesaria.

En los impuestos instrumentales, el pago se efectúa simultáneamente con la determinación, en el momento en que se adquieren los valores o instrumentos respectivos. En algunas ocasiones la venta de valores se realiza contra entrega de letras o pagarés en lugar de dinero, pero esto no cambia, en esencia, las necesidades y los métodos de control.

En cambio, los impuestos determinados por medio de declaraciones juradas o liquidaciones administrativas, suponen dos actos totalmente independientes: la declaración o liquidación y el pago. Ello no implica, sin embargo, que ambos actos se materialicen indefectiblemente en instrumentos diferentes.

Para la declaración jurada o para la liquidación administrativa puede utilizarse un formulario y para el pago otro distinto, o bien, un sólo formulario puede servir para efectuar la declaración o liquidación y el ingreso del gravamen.

En términos generales, cuando los datos que debe aportar el contribuyente a efectos de la determinación, son pocos y simples o ninguno, es recomendable el uso de formularios que reúnan en un solo instrumento la calidad

de declaración o liquidación y medio de pago.

Cuando la declaración del contribuyente se torna más compleja, resulta conveniente el empleo de formularios separados para ambos actos.

7.2.- Definición del Contenido.

Este tema tiene íntima relación con todas las funciones de la administración tributaria: las operativas, las de apoyo, las normativas y las de dirección y coordinación.

El enfoque del problema desde el punto de vista de la Función de Recaudación tiene singular importancia, por ser los responsables de esta tarea quienes sostienen una relación más directa y continua con el contribuyente y con los terceros actuantes, como también, los que por lo general, tienen a su cargo la recepción, tramitación, archivo y resguardo de la documentación utilizada, tal como se indicara al tratar la Política de Inscripción.

En este sentido, se expresarán las opiniones que siguen, vertiendo en ellas las conclusiones a que se ha arribado como consecuencia de un análisis global del tema "contenido de las declaraciones juradas".

Parece innecesario destacar la conveniencia en la simplicidad del diseño y del contenido de información de los formularios utilizados en la determinación de impuestos. Por supuesto que ello dependerá en gran medida de la complejidad del tributo de que se trate y de las características básicas que determinan la elección de la modalidad de liquidación y cobranza.

Así, en los impuestos de liquidación administrativa, esta simplici-

dad es una característica frecuente. Pero suele no ocurrir lo mismo en los formularios usados en los impuestos de auto-liquidación.

Otro aspecto que incide directamente en esta cuestión, es la necesidad de información que tiene cada área de la administración y los requerimientos que efectúa en consecuencia. Es habitual que, movidos tal vez por un afán perfeccionista, los responsables de las distintas funciones sean proclives a incrementar constantemente la cantidad de información a requerir, sin analizar previamente la verdadera utilidad de su contenido.

De esta manera nos encontramos con ejemplos tan absurdos como los de incluir en los formularios de declaración jurada la totalidad de los datos identificatorios del contribuyente -incluso su número telefónico o de documento de identidad- o la fecha de iniciación de actividades aunque ésta corresponda a años anteriores y no se relacione con el impuesto determinado, o el detalle completo de los pagos a cuenta, con indicación de fechas, bancos y sucursales, etc.

La misión fundamental de los formularios de declaración jurada será la de permitir:

- a) Identificar al responsable que la presente, documentando así el cumplimiento de las obligaciones establecidas.
- b) Proporcionar información básica sobre la materia imponible y la liquidación del gravamen.
- c) Proporcionar información complementaria indispensable para la toma de datos estadísticos que permitan efectuar comparaciones y análisis de tipo fiscal y aún económico.

- d) Sistematizar dicha información, a fin de que pueda ser conocida por la administración con mayor exactitud y prontitud.
- e) Facilitar la labor del contribuyente en cuanto a su cobertura, en lo que puede denominarse aptitud docente del formulario, o con ductora del curso de los procedimientos administrativos.
- f) Registrar la información tributaria y contable en ellos conteni- da.

Debe tenerse presente que no es racional pensar en el contenido de determinado formulario, sin tener en cuenta la utilización que se hará del mis mo. Hay una interdependencia esencial entre el formulario y el procedimiento de que forma parte.

Por lo tanto, debe desecharse toda información de la que no se tiene seguridad de su empleo.

Entre las condiciones que debe reunir un formulario de declaración jurada, mencionamos algunas que, evidentemente sólo serán utilizadas en algunos pocos casos predeterminados. Por ejemplo, la información relativa a actividades que permitan efectuar análisis de tipo fiscal y económico. Es claro que esta información será suficiente si es proporcionada por la totalidad de los gran des contribuyentes, que concentran en sus manos un altísimo porcentaje de la actividad de que se trate; a lo sumo, podrá necesitarse una muestra representativa pero significativamente reducida de esta información, a obtenerse del sec tor de medianos y pequeños contribuyentes.

En consecuencia, resulta evidente que no es necesario requerir información tan compleja a la totalidad de los responsables, sino sólo a un número muy reducido de ellos, facilitando así la labor de éstos y la de la administración.

Algo parecido ocurre con la misión de facilitar la labor del contribuyente en cuanto a la cobertura del formulario.

Cuando el impuesto es usado no sólo como instrumento de obtención de fondos para el Fisco, sino también como herramienta de política económica, su estructura suele complicarse como consecuencia de la inclusión de cláusulas de desgravación o franquicias de distinto tipo. Es entonces que suele sobreabundarse en el requerimiento de datos relativos a inversiones u otras actividades que dan lugar a la desgravación.

Lo correcto es instruir adecuadamente al contribuyente sobre la forma de calcular estas franquicias, pero no incorporar este cúmulo de información en la declaración jurada que presentarán la generalidad de los contribuyentes. A lo sumo podrá ser solicitada en formularios anexos al cuerpo principal, requeribles únicamente a quienes hagan uso del beneficio. Pero mejor aún será que esta información adicional sea requerida en forma individual a aquellos contribuyentes que se decida someter a fiscalización y en este momento, y no a todos aquéllos que hubieren hecho uso de la franquicia legal, en oportunidad del vencimiento general.

En otras palabras, se trata de desplazar la tenencia de la información detallada hacia los contribuyentes, los que deberán conservarla a disposi-

ción del organismo tributario para cuando éste decida solicitarla y hasta tanto se opere la prescripción del gravamen; sólo se requerirá esta información como parte integrante de la declaración jurada, a un número reducido de contribuyentes preseleccionados.

Se facilitará así en gran medida la acción de los contribuyentes y la de la administración, la que verá reducido en una proporción importantísima el cúmulo de papeles a tramitar. Ello permitirá también procesar adecuada y oportunamente la información obtenida, meta que en la actualidad parece imposible de alcanzar para la gran mayoría de nuestros organismos impositivos.

Es claro que un cambio de esta naturaleza, que implica en primer término un profundo cambio de mentalidad en los administradores de impuestos, no se logrará de un día para otro. Requiere una profunda labor de planificación previa, en cuanto a los procedimientos futuros de recepción, percepción, control, cobranzas, registración y procesamiento de la información y establecimiento de adecuadas series y relaciones estadísticas y, en consecuencia, una muy compleja labor de coordinación de todos estos aspectos.

Hasta tanto se logre la implementación de un programa semejante, conviene que paralelamente se adopten algunos medios que, en forma transitoria, pueden mejorar la situación presente. Nos referimos, en especial, a la necesidad de contar con información adecuadamente procesada, que permita a la administración desarrollar su actividad con algún grado de eficiencia.

Es habitual que la situación se refleje en el proceso que se des -

cribe a continuación:

- 1) en primer lugar, la intención inicial de una administración que acaba por ser dotada -directamente o a través de un contrato de servicios o de la asignación de una cuota de utilización- con modernos equipos de procesamiento electrónico de datos, es la de registrar el total de la información incluida en las declaraciones juradas.
- 2) Como en realidad los recursos de que fue dotada no son suficientes para ello, se produce un notable atraso en el procesamiento de la información.
- 3) Cuando se toma conciencia de esta situación, alguien -por lo general el Centro de Cómputos, es decir, el menos indicado para tomar la determinación- decide que para poder mantener el procesamiento al día, sólo se registrará información en forma parcial.
- 4) Esta información parcializada, resuelta de la manera descripta, suele reflejarse en el registro de los rubros números 1, 2, 3... etc. del formulario respectivo (es decir, hasta donde los recursos disponibles sean suficientes).
- 5) El resultado final es la obtención de información totalmente inútil, por incoherente y descoordinada.

Para mejor administrar la escasez y -repetimos- hasta tanto no se produzca el cambio más profundo de modificar el concepto de datos que deben requerirse mediante declaración jurada, es conveniente (imprescindible) que cada área defina con exactitud los datos mínimos que deben ser procesados pa

ra permitir su accionar, y éstos se extraigan del cuerpo principal de la declaración para ser volcados a un formulario especial, anexo a aquélla, destinado a su procesamiento.

7.3.- La Cuestión del Archivo de Documentación.

Se ha dicho anteriormente que el archivo y resguardo de la documentación -y en ella, por su volumen, adquieren especial relevancia las declaraciones juradas, razón por la cual trataremos este tema en el presente capítulo- suele quedar a cargo de los responsables del área operativa de la Función de Recaudación. Y ello es así en virtud de la relación estrecha y constante entre este sector de la administración y los contribuyentes y también porque a menudo es el área de recaudación la que tiene a su cargo el control de cumplimiento de declaración y pago.

Sin embargo, esto no tiene por qué ser necesariamente así. Racionalmente, el archivo de la documentación debe estar en manos de quien lo utilice. Y cuando la misma es utilizada por varias áreas simultáneamente, el archivo debe ser responsabilidad de quien sea su usuario más frecuente.

Esta aseveración puede apreciarse con mayor claridad en el primero de los casos, es decir, con un único usuario. Así, por ejemplo, los comprobantes de pago que como único destino tienen el de ser procesados, podrían no ser archivados en la oficina de control de las obligaciones, dado que habitualmente no se volverán a utilizar; en cambio sí deben tener este destino los planillados de pagos o los soportes magnéticos previstos para ser leídos en unidades descentralizadas en poder de dichas oficinas.

De la misma manera, las declaraciones juradas destinadas a su procesamiento, podrían archivarse en la oficina que efectuará el control o en dependencias del Centro de Cómputos; en este caso, luego que la información haya sido registrada, es decir, que haya sido adecuadamente balanceada y consistida.

Cuando se trata de documentos para proceso, que se registran totalmente, la mejor solución es destinarlos a una oficina de archivos permanente, ya que la información en ellos contenida será obtenida de los registros de computación. A fin de poder acceder fácilmente a ellos en caso de necesidad, el registro computarizado deberá contener la indicación precisa del lugar físico y el número de orden del archivo donde se encuentra el documento original.

El problema del archivo de papeles, es un problema de verdadera magnitud en organizaciones del tipo de una administración tributaria. El volumen de la documentación que se maneja, la frecuencia de su ingreso y las condiciones de seguridad para su resguardo son las principales causas de las dificultades que se presentan.

Se evidencia así, la estrecha relación que tiene la propuesta hecha en el punto anterior, en el sentido de reducir sustancialmente la información a solicitar a los contribuyentes, con la posibilidad de una solución integral al problema del archivo. Es éste el otro factor que debe analizarse para reflexionar sobre la conveniencia o no de aplicar los conceptos delineados en el punto anterior.

Sin embargo, no es sólo la documentación emanada de los contribuyentes la que origina graves problemas de archivo. Las modernas técnicas de computación proporcionan información valiosísima para el accionar de la administración, pero esta información se vuelca en gran proporción en planillados que, dadas las características y las posibilidades de los sistemas computarizados, se emiten en ingentes cantidades. Y toda esta documentación se suma al problema del archivo, si bien atenuadamente, en virtud de sus posibilidades de ordenamiento previo.

Cuando los volúmenes de documentación a archivar adquieren estas magnitudes, la única solución racional es la de la microfilmación.

No es tema del presente documento desarrollar el análisis de esta cuestión, pero igualmente resulta conveniente mencionar que las técnicas más modernas permiten realizar verdaderos prodigios en este campo, debido a sus posibilidades de archivo en espacios reducidos, inmediato acceso para su consulta, obtención de copias sobre papel a tamaño natural para cuando ello resulte necesario y obtención de los micro-filmes directamente de los archivos magnéticos donde se ha gravado la información necesaria, lo que permite, en particular, eliminar los planillados históricos de computación, sin necesidad de recurrir a las técnicas de tele-procesamiento a través de la consulta de archivos en línea.

8.- POLITICA DE EVALUACION Y CONTROL

8.1.- El Presupuesto de Recaudación.

Se ha expresado en los comienzos del presente trabajo, al esbozar las Políticas y Objetivos de la Función de Recaudación, que el Presupuesto de Recaudación es la herramienta ideal e imprescindible para lograr que los fondos que afluyen al Estado en concepto de tributos impuestos a la población, lo hagan en magnitud suficiente y en el momento oportuno.

También se dijo que el Presupuesto de Recaudación no es -para las necesidades de este análisis- una mera cifra global por impuesto, tal como aparece habitualmente en el Presupuesto General de Gastos y Recursos, sino que debe plasmarse en un acabado detalle por impuesto y concepto.

Obviamente, las previsiones del Presupuesto General de Gastos y Recursos son un buen marco de referencia en la medida que las mismas hayan sido calculadas con métodos y técnicas adecuadas; pero no son suficientes.

El Presupuesto de Recaudación puede y debe ser elaborado por los responsables de la Función de Recaudación, sobre la base de la información que puede obtenerse del proceso de declaraciones, liquidaciones y pagos que efectúa la misma administración y de información externa que, sustancialmente servirá para la elaboración de índices o coeficientes correctores de aquélla.

De la comparación del tabulado de liquidaciones administrativas de impuesto, con el índice histórico de cumplimiento, puede obtenerse el presupuesto de recaudación de gravámenes como el impuesto inmobiliario y el de automotores, por ejemplo.

Con este método, puede también preverse la recaudación de anticipos con base histórica.

De la misma manera, inter-relacionando los montos históricos de recaudación con los coeficientes de depreciación monetaria conocidos o esperados, puede presupuestarse la recaudación de los impuestos de auto-declaración.

Todas estas estimaciones pueden ser ponderadas además por otros índices correctores, tales como los de crecimiento vegetativo, de crecimiento o decremento de la actividad económica, la tendencia al mejoramiento o empeoramiento del grado de evasión, etc.

Estos presupuestos globales por impuesto deben ser también clasificados de distintas maneras para que, una vez efectuada la pertinente comparación con la recaudación real, puedan detectarse con mayor facilidad el origen y la causa de los desvíos registrados.

Las clasificaciones esenciales que pueden efectuarse, son:

- Por concepto, entendiéndose por éstos a las distintas variantes en que puede dividirse la recaudación de tributos: impuesto propia - mente dicho, intereses, recargos, multas, indexaciones, pago total, pago con facilidades, pago de anticipos, etc.

- Por antigüedad:
 - Del ejercicio corriente
 - Distintos períodos de antigüedad.
 - De ejercicios anteriores
 - Distintos períodos de antigüedad.
- Por tipo de impuesto.
 - Vigentes.
 - No vigentes.
- Por origen del cumplimiento de la obligación.
 - Por cumplimiento voluntario.
 - Como consecuencia de la acción fiscalizadora.
 - Como consecuencia de la acción de cobranza coactiva.
- Por área geográfica.
- Por actividad económica.
- Por tipo de contribuyente.
 - Grande.
 - Mediano.
 - Pequeño.
 - Personas físicas.
 - Sociedades.
 - Etc.
- Por aplicación de franquicias que permiten el pago diferido.
- Etc.

Por supuesto, el registro de declaraciones y pagos debe ordenarse con igual clasificación, para hacer posibles las comparaciones entre presupuesto y recaudación real.

Esta modalidad de trabajo, permite cumplir con dos necesidades esenciales:

- 1) Conocer anticipadamente, con un alto grado de aproximación, el comportamiento, el flujo de la recaudación en el tiempo. Ello permite ajustar las políticas empleadas en favor de los requerimientos del Fisco.
- 2) Conocer el comportamiento de los distintos sectores del espectro tributario, y desde el punto de vista de la Función de Recaudación, las causas más habituales de morosidad, lo que posibilitará la adopción de medidas que mejoren el cumplimiento voluntario y/o la acción coactiva de cobranza.

Por último, cabe aclarar que el Presupuesto de Recaudación no se agota en el análisis de las cuentas recaudadoras, sino que también debe elaborar se sobre la presentación de declaraciones juradas y todo tipo de cumplimiento de obligaciones formales por parte de los contribuyentes. El mejoramiento en la conducta tributaria de la población, no repercute solamente en el incremento de la recaudación, sino también en la disminución sustancial de los gastos necesarios para la administración de la cobranza de impuestos.

8.2.- El Control de la Recaudación.

Hasta aquí, se han analizado las relaciones de la administración con los contribuyentes, desde el punto de vista de las políticas de acercamiento que facilitan, y aún incitan a un mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales. Corresponde ahora analizar la Función de Recaudación desde el punto de vista de las relaciones con los agentes auxiliares de la misma, tanto internos como ex-ternos al organismo recaudador.

La cuestión se centra nuevamente en la necesidad de cumplir eficiente - mente con el que ha sido señalado como el principal objetivo de la Función de Recaudación: allegar al tesoro fiscal los fondos necesarios, en la medida pre - vista y en el tiempo oportuno.

Si se consiguiera actuar sobre el universo contributivo de tal manera que el grado general de cumplimiento fuera significativamente alto, pero al mismo tiempo se descuidara el accionar de la administración en el campo interno, ello ocasionaría un desorden administrativo tal, que provocaría a corto plazo un desfasaje en las rendiciones que tornaría imposible el conocimiento acabado de la verdadera conducta de cada contribuyente. La consecuencia inmediata de esta situación es evidente: todo el esfuerzo volcado en la corrección de pautas de conducta de la población en torno a sus obligaciones tributarias, se vería frustra - do por la falta de control que conlleva aquel desorden.

Es imprescindible entonces, actuar paralelamente sobre ambos frentes y lograr así un conocimiento acabado del responsable, el lugar y la ocasión donde

se produce la fractura del circuito de recaudación, en el supuesto que ello ocurra.

En otras palabras, se trata de conciliar ambos tramos del circuito -el externo y el interno-, conciliando la información que ambos proporcionan. Sólo así se estará en condiciones de aseverar la certeza de la misma.

Y aquí nos enfrentamos con una de las mayores dificultades que debe resolver toda administración tributaria, la que suele constituirse en su "talón de Aquiles": la conciliación de la recaudación.

Conciliar la recaudación significa igualar los términos de la información proporcionada por tres fuentes distintas: el contribuyente, el resultado del proceso de documentos de pago y el efectivo ingreso de fondos al tesoro.

Dada la gran cantidad de información a manejar, muy frecuentemente y como resultado del proceso de información, surgen diferencias expresadas en documentos sobrantes o faltantes con relación a los representativos de los fondos efectivamente transferidos al tesoro, y pagos que, habiéndolos efectuado el contribuyente, no han sido incorporados al proceso, ya sea en forma parcial o total.

Si bien esta materia debe ser desarrollada en detalle en el documento relativo a la Función de Procesamiento Automático de Datos, teniendo en cuenta la obligación insustituible que tiene el área de recaudación de asegurar, y por lo tanto controlar la normal rendición de los fondos recaudados, se tratarán en este capítulo algunas condiciones básicas para que esta tarea sea cumplimentada eficientemente.

En primer lugar, para un tratamiento más adecuado que facilite su comprensión, dividiremos el problema en dos partes:

- 1) Debe conciliarse la información que brindan las cajas recaudadores con el total transferido al tesoro.
- 2) Debe conciliarse la información que brindan las cajas recaudadores, con la aportada por los contribuyentes. Como es obvio, esta conciliación, de carácter individual, sólo se efectuará ante la detección de pagos faltantes o insuficientes conforme a la información que brinda el recaudador.

Teniendo en cuenta los métodos tradicionalmente utilizados, la más compleja, la más difícil de ambas conciliaciones, es la primera de las mencionadas. Resuelta ésta, en la segunda sólo resta determinar si el recaudador no rindió lo recaudado o si, por el contrario, el elemento probatorio que dice poseer el contribuyente, no resulta legítimo. Por supuesto que la relativa facilidad a que se ha aludido, depende del correcto funcionamiento de la cuenta corriente tributaria.

En cambio, si no se logra efectuar adecuadamente la primera conciliación, resultará mucho más difícil concretar la segunda, ya que se verá gravemente entorpecida la posibilidad de individualizar internamente la rendición aludida por el contribuyente ante el reclamo efectuado por la administración.

Es práctica habitual que las rendiciones de recaudación se efectúen a través de formularios o planillas que recogen en sí mismos el detalle de las cobranzas efectuadas, transfiriendo al tesoro los totales correspondientes. A veces, estos totales, transformados en sub-totales se detallan en nuevos resúmenes, generando así un tercer paso previo a la transferencia de los fondos.

Y es precisamente en esta práctica donde se originan los errores que más tarde son tan difíciles de detectar, cuando se intenta realizar la conciliación respectiva.

Es común que de estas transcripciones se transfieran totales que no están respaldados por los comprobantes respectivos o que, por el contrario, se rindan comprobantes cuyos fondos no se transfieren o que, coincidiendo la cantidad de comprobantes rendidos con los que dan origen a la transferencia de fondos, no se correspondan las cifras de ambas operaciones.

Esta situación se ve notablemente agravada, si para la recaudación de impuestos se recurre a terceros a los cuales se les reconoce una retribución por estos servicios, tal como se recomendara en el capítulo referente a Política de Acercamiento y Servicios al Contribuyente; sobre todo, si en la operativa acordada se establece la acreditación automática de la retribución pactada, o el descuento de ésta de la cifra a transferir.

Sin embargo, esta advertencia no cambia el sentido de la recomendación; sólo hay que encontrar un método más adecuado de rendición de los fondos recaudados, que permita conciliar ésta con el resultado de la transferencia.

Para ello, hay un sólo procedimiento que brinda la seguridad adecuada, y es que cada comprobante rendido origine por sí mismo la operación de transferencia. Evidentemente, y dado el enorme volumen de operaciones contables que esta metodología implica, sólo es posible llevarla a cabo mediante el empleo de los modernos equipos de computación de que actualmente puede disponerse.

De esta manera, no sólo se logrará efectuar la conciliación de la recaudación en forma automática, sino que por este medio también se podrá controlar automáticamente la corrección de la liquidación de la retribución acordada con el tercero recaudador.

Con la aplicación del sistema descrito, se habrá conseguido asegurar el ingreso al tesoro de la totalidad de los fondos recaudados, o se habrán detectado con certeza los casos por los que se hubiera incurrido en error o do lo, permitiéndose así que el organismo actúe en consecuencia.

No obstante, no se agotan aquí las acciones de control de la recaudación que deben ser ejercidas por la administración. El aspecto restante está referido a los plazos de rendición y transferencia de fondos.

Sería totalmente inútil volcar el esfuerzo de la administración a la consecución del ingreso de impuestos en término por parte de los contribuyentes, si más tarde estos fondos no son transferidos con la velocidad adecuada a las cajas fiscales. Resulta, por lo tanto, imprescindible que esta transferencia se efectúe en el menor plazo posible, al punto que estos términos sólo deberían medirse en horas.

Si se trata de cajas propias, la cuestión se resuelve con órdenes o instrucciones de trabajo que se harán cumplir estrictamente.

Si, en cambio, la tarea queda a cargo de terceros recaudadores, habrá que prever en el convenio que se celebre las condiciones y plazos de rendición y transferencia de los fondos recaudados con absoluta claridad, estableciéndose en el mismo además, el régimen de sanciones y resarcimientos a

que quedará sujeto el ente recaudador.

8.3.- La Evaluación Operativa.

Para alcanzar adecuadamente las metas previstas, en la Función de Recaudación como en cualquier otra deben establecerse procedimientos que permitan evaluar correctamente hasta qué punto se han desarrollado las políticas oportunamente trazadas y qué grado de efectividad se ha alcanzado en el accionar del área.

No se pretende aquí hacer referencia a la conveniencia de auditar a los funcionarios encargados de la implementación de las tareas encomendadas, sino a la necesidad de evaluar correctamente la gestión de aquéllos, los resultados de las estrategias delineadas y la efectividad de los recursos aplicados al accionar de la administración.

Para ello, es imprescindible la utilización de tres herramientas o recursos:

- 1) El mencionado Presupuesto de Recaudación, sobre el que ya nos hemos extendido lo suficiente al desarrollar los puntos 3.5.- y 8.1.-
- 2) Un adecuado sistema de información referido a los distintos estamentos del área, que fundamentalmente permita medir la eficiencia relativa de hombres y sistemas.
- 3) Una permanente y fluida comunicación personal entre los responsables del área definidora de políticas y cursos de acción y los encargados de la ejecución de los mismos. Sólo a través del contacto personal, permanente y habitual con el responsable ejecutivo, el diagramador

de las tareas podrá evaluar veraz y acertadamente la bondad de las políticas por él trazadas y el grado de adecuación de los recursos aplicados a los fines previstos, permitiendo así efectuar las correcciones necesarias en el momento más oportuno.

III - CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente trabajo se han volcado algunas ideas, fruto de la experiencia personal y los conocimientos adquiridos por el autor a través de una larga actuación profesional en la materia.

Con algunas de ellas, evidentemente podrá discreparse; otras en cambio, aparecen como de una lógica irrefutable y consecuencia inevitable del más elemental razonamiento.

Aspectos tales como la fijación de fechas de vencimiento acordes con las posibilidades de la masa contributiva y con las necesidades del Tesoro Fiscal; o la referencia hecha a la aplicación de procedimientos que, por exceso de celo, sólo consiguen trabar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones al contribuyente; o la conveniencia de celebrar acuerdos con otros organismos o entidades que, lejos de encarecer la administración pueden abaratarla notablemente, al tiempo que brindan una mejora sustancial en la atención de los responsables tributarios; o la necesidad de establecer adecuados procedimientos de información y control, que permitan afirmar las políticas acertadas y rectificar el rumbo cuando ello resulte necesario; no merecen, en apariencia, ser discutidos.

Sin embargo, la realidad indica que aún hoy, es necesario recorrer todavía un largo trecho para que estas cuestiones sean una verdad cotidiana. La gran mayoría de las administraciones tributarias de la República Argentina no se ha propuesto o no ha conseguido plasmar adecuadamente estrategias que consideren medidas de esta naturaleza.

Es imprescindible que los responsables de la Función de Recaudación entiendan a su misión, no como la de meros administradores de una realidad generada en la acción de otros y por tanto inmodificable, sino como administradores y conductores de una realidad que puede y debe ser corregida en aras de una mayor eficiencia, por su propio accionar. No deben quedarse a la espera del desarrollo de los acontecimientos, limitándose a percibir los gravámenes que espontánea o coercitivamente ingresen los contribuyentes; por el contrario, deben orientar su acción a la posibilidad que tiene la administración de incidir positivamente en la conducta de los contribuyentes, por todos los medios a su alcance.

Solamente así coadyuvarán a que el Erario se haga con los fondos necesarios para el cumplimiento de sus altos fines, en el momento adecuado, en la oportunidad en que el Estado los requiera.

En otras palabras, la Función de Recaudación no debe ser considerada como una mera función administrativa, sino como la función que en la administración cumple el rol de una verdadera Gerencia de Finanzas.

Para ello, como no puede ser de otra manera, debe mantener una estrecha relación con cada una de las otras funciones de la administración. Las oportunidades en que estas relaciones se manifiestan son múltiples y no es del caso inventariarlas en esta oportunidad. Basta, a modo de ejemplo, recordar las innumerables veces que en el desarrollo del presente documento se hizo referencia a las funciones de Control de las Obligaciones Fiscales, de

Registro de Contribuyentes, de Procesamiento Automático de Datos, de Estadística, etc.

El accionar de la administración tributaria es un todo indivisible, y cada una de sus funciones deben desempeñarse coordinadamente con las demás. De lo contrario, sólo se instalarán el desorden y la ineficiencia.

Por último, cabe señalar la importancia especial que tiene la relación con el Sistema Normativo, responsable del marco legal en que la administración debe desenvolverse. Este marco legal se origina en dos fuentes simultáneas:

- a) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de superior jerarquía al organismo recaudador y por tanto ajeno al mismo.
- b) La propia administración, a través del ejercicio de la potestad de dictar normas interpretativas y aún reglamentarias, de cumplimiento obligatorio para la efectivización de las leyes tributarias de su jurisdicción.

En el segundo supuesto, los responsables de la Función de Recaudación no sólo pueden, sino que tienen el deber ineludible de hacer oír su voz, de hacer conocer sus puntos de vista en oportunidad del dictado de aquellas normas. Se trata solamente de medidas que hacen a la administración de los impuestos.

En el primer caso en cambio, por lo general las posibilidades de acceso a las fuentes decisorias son menores, ya que tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo ejercen su accionar en el campo de la Política Tributaria antes que en el de la administración.

No obstante, ninguna decisión política se ejerce en plenitud sin un adecuado marco instrumental que la haga posible. Por esta razón, también en este ámbito debe intentarse que se contemplen los requerimientos del área para un mejor cumplimiento de su misión, de forma tal que los mismos sean recogidos por los textos legales y reglamentarios, previamente a su sanción.

Por supuesto que para que esta posibilidad se concrete, las puertas deben abrirse en primer término en el ámbito superior, en el escalón más alto de la jerarquía. Pero este también, como tantos otros, es un hábito que se adquiere ejercitándolo. Para que las puertas se abran más rápida y ampliamente, deben ser ayudadas desde adentro; si en la primera oportunidad que se presente, se hace conocer a los responsables del dictado de las normas respectivas las razones que mueven a la administración a requerir la inclusión en las mismas de determinadas condiciones y orientaciones; si estas razones se expresan con claridad y fundamentos suficientes; y si, por último, conseguido ese primer objetivo, se demuestra una mayor eficacia en la propia acción como consecuencia de haberse contemplado aquellos requerimientos, el camino estará mucho más despejado para poder influir positivamente en las decisiones futuras que se adopten en materia tributaria, en la medida -desde luego- que no se planteen requerimientos que hacen a cuestiones de fondo, de decidida orientación política.