

Plan Estratégico AFIP y Presupuesto Público: Su relación en mira a los objetivos de Gobierno

Por Bocchetto, Guillermo *

Hacia un modelo de Nación con desarrollo e inclusión social Como en cada oportunidad en que el Organismo da a conocer su Plan Estratégico me intereso en su lectura, toda vez que a través del mismo se puede tomar conocimiento de las metas fijadas para el mediano plazo y por supuesto ver que instrumentos se piensan utilizar en el cometido de las mismas. En términos generales también hay que decir que estos planes permiten transmitir hacia fuera su visión y misión, que en definitiva deben ser los horizontes que guíen su accionar.

Cuando conocí los ejes temáticos del presente encuentro no dudé en ponerme a escribir lo que ahora estamos leyendo porque siempre me interesó poder analizar la relación que existe entre los objetivos fijados por el Gobierno Nacional y la obtención de los recursos destinados a su logro, ya que para la ejecución de aquellos necesariamente deberán verse plasmados en el Presupuesto Público la estimación de éstos y ahí es donde encuentro el nexo con los planes del Organismo dado que desde una perspectiva institucional, en función a las políticas planteadas, será la AFIP, fundamentalmente, a través de su accionar, la encargada de arrimar los recursos para su concreción. Por ello resultó menester analizar y desagregar las partes en que se encuentra compuesto el Plan Estratégico AFIP 2011-2015.

Antes será necesario destacar que entre las principales responsabilidades públicas, desde una perspectiva genérica, podemos enumerar las siguientes:

-Formular la política social en el marco constitucional y por las vías y mecan-

ismos democráticos establecidos, lo que se plasma en normas públicas, planes y programas de largo plazo, muchos de ellos contenidos en el presupuesto.

-Definir los medios o recursos para financiar las actividades e instrumentar políticas redistributivas, mediante transferencias o subsidios, y el acceso mediante las fuentes de recursos y la magnitud, volumen y naturaleza (en dinero y/o en especie) de subsidios.

-Regular los servicios, en aspectos como la calidad de la oferta y, eventualmente, las tarifas.

-En algunos casos, ser proveedor directo de bienes y servicios.

-Establecer los criterios y mecanismos de selección de beneficiarios.

-Supervisar el funcionamiento de los sistemas, desarrollar mecanismos de protección del usuario y aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

-Promover y difundir los contenidos e instrumentos que aseguran la ejecución de la política social.

Volviendo entonces al Plan Estratégico, de su desagregado, tratando de ser lo más concreto y conciso, abordé las palabras del Sr. Administrador Federal, la propuesta institucional -visión, misión y valores-, el plan y finalmente la estrategia.

Lo que me propuse fue referirme de que manera, en la búsqueda de un sistema tributario justo y equitativo, se puedan ejecutar programas que propendan a construir una sociedad más igualitaria, con desarrollo e inclusión.

Nuestro país, al igual que muchos otros de la región, si bien no es de los más pobres del mundo, presenta al igual que ellos una alta desigualdad de ingresos.

Por este motivo, pensar en el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar la equidad social es un imperativo intelectual y moral impostergable. La definición del papel del Estado y de la política fiscal constituye, desde esa perspectiva, una herramienta fundamental para la construcción de una mayor equidad.

Desde dos costados se pueden aplicar fuerzas que operen condicionando los resultados de la política tributaria. Por una parte desde la captura de recursos fiscales, que deberán ser mayores cuanto mayores sean las demandas sociales; por otra parte operan los límites de la administración tributaria en su capacidad para gestionar normas con un grado aceptable de cumplimiento, límites que van de la mano con el nivel de desarrollo de un país y su educación y conciencia tributaria.

Es sabido que la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la recaudación de fondos para ser dedicados a gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad, entre los más importantes. De esta forma la política tributaria se constituye en un factor que contribuye a la formación de dicho capital, mejorando el ingreso de mercado y por lo tanto la "distribución primaria", es decir antes del proceso de impuestos y transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la "distribución secundaria", es decir luego del efecto de esas políticas.

(*) *Contador Público, Universidad Nacional de Río Cuarto (1996). Especialista en Tributación, U.N.R.C. (2002) – Diplomado en Tributación, C.I.A.T. (2008). Funcionario de la DGI (1990). Jefe de Distrito Corral de Bustos AFIP-DGI (2010).*

Por otra parte el Estado puede promover la equidad a través de un gasto social más eficiente, para lo cual es indispensable contar con cierto nivel de carga tributaria. No obstante, para lograr que el gasto tenga los efectos distributivos deseados, es fundamental que la estructura de financiamiento no sea regresiva; es en este punto donde el diseño y la estructura de los sistemas tributarios merecen especial atención como elementos de resguardo de la equidad, lo que es factible mediante el fortalecimiento de tributos cuya carga sea afrontada por los que más tienen, como los impuestos a la renta personal y al patrimonio.

Para que ambos instrumentos sean más efectivos a la hora de mejorar la equidad distributiva, es necesario aumentar los niveles de cumplimiento en el pago de los impuestos, en particular de aquellos que gravan los ingresos de forma progresiva, de modo de poder contar con más recursos para financiar el gasto público social.

Sin embargo no siempre en nuestra sociedad las cargas han estado bien repartidas. Así, hay sectores que tributan mucho y mal y otros que lo hacen poco y mal, a partir de una estructura sesgada hacia impuestos regresivos y tasas de evasión y elusión fiscal bastante elevadas, respectivamente, lo que restringe la posibilidad de instrumentar políticas fiscales redistributivas.

En los últimos años la distribución del ingreso entre los factores productivos ha mostrado un incremento progresivo de la participación de los trabajadores asalariados en el producto. La remuneración del trabajo asalariado en el valor agregado, que incluye las retribuciones de todo trabajador en relación de dependencia, aumentó su participación en 9,3% entre 2003 y 2008, y alcanzó en este último año el 43,6%. No obstante, debe señalarse que el nivel de participación del trabajo asalariado en el valor agregado no ha alcanzado los máximos históricos, que datan de la década de 1970. La mejora registrada en la retribución al factor trabajo ha estado fundamentalmente asociada tanto con el crecimiento del empleo asalariado como con los incrementos salariales registrados dentro de este grupo.

Por otra parte, la distribución personal del ingreso, que indica cómo está distribuido el ingreso total entre los individuos da cuenta de una considerable reducción de la desigualdad. Entre principios de la década de 1990 y 2002 el coeficiente de Gini, computado sobre el ingreso per cápita familiar, aumentó 0,05 puntos, pasando de 0,48 a 0,53. A partir de 2003, cuando comienzan a superarse los efectos de la crisis 2001-2002, el coeficiente de Gini quiebra la tendencia ascendente. Desde entonces y hasta el segundo trimestre de 2011, acumula una caída de poco más de 0,13 puntos, disminuyendo de 0,53 a 0,40, aproximadamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Considerando que una gran mayoría de habitantes se encuentran en los percentiles de menores ingresos, cabe interrogarse por la relación entre ciudadanía y exclusión. Porque si la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de los derechos civiles como pueden ser los derechos económicos, sociales y culturales, y a su vez se incorporan en la agenda de la ciudadanía los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático, entonces los excluidos lo son también quienes no pueden ejercer sus derechos ciudadanos y son a su vez quienes tienen menos posibilidades de participación política, de inserción en el espacio público, de acceso a empleos e ingresos dignos, de contar con educación de calidad y buenos servicios sociales y de disponer de información oportuna como usuarios de servicios y como consumidores. En definitiva, se ven restringidos en el ejercicio de sus derechos o, peor aún, se sienten, y con fundamentos, ciudadanos de segunda categoría.

Puede decirse que estos lineamientos teóricos, en sintonía con el mensaje del Administrador Federal, son los pilares sobre los que se consolidará el proyecto de Nación que anhelamos.

La propuesta institucional
La visión, la misión y los valores
Se entiende por Visión, la idealización del futuro de la organización. Cuando

hay claridad conceptual acerca de lo que se quiere construir a futuro, se puede enfocar la capacidad de dirección y ejecución hacia su logro de manera constante. Hay que decir que para alcanzar los aspectos estratégicos de la visión nos debemos concentrar en tres líneas fundamentales de acción: la capacitación, la reingeniería de procesos y la certificación de calidad.

Por su parte el enunciado que sintetiza los principales propósitos estratégicos, así como los valores esenciales que deberían ser conocidos, comprendidos y compartidos por todos los individuos que conforman una organización, es lo que se denomina Misión. El objetivo de la Misión es orientar y optimizar la capacidad de respuesta de la organización ante las oportunidades del entorno, por lo que se la define considerando cuatro aspectos: estrategia, propósito, valores, políticas y normas.

La gestión estratégica pretende integrar a las personas en el sistema organizacional para vincularse directamente a la estrategia empresarial, su visión, misión y valores, con el objetivo de movilizar creativamente las capacidades y talento de los individuos y equipos, hacia el logro de objetivos de desarrollo corporativo y social.

Los propósitos y valores de la organización tienen como finalidad generar un compromiso compartido dentro de la cultura organizacional. Por otra parte, las políticas y normas sirven para definir los conceptos de productividad, eficiencia y calidad, entre otros, los cuales configuran, conjuntamente con el liderazgo y posicionamiento, los factores clave del éxito que determina el cumplimiento de la imagen objetivo. En las organizaciones de hoy se hace imperativo un nuevo sistema de aprendizaje para dirigir y potenciar el desarrollo de competencias de las personas, de modo tal que la inteligencia corporativa depende en gran medida de las políticas de gestión humana que se ejercen en cada organización.

La eficiencia es el fundamento indispensable con que todo individuo en la organización desarrolla su potencial humano para destacarse a través del trabajo en equipo coordinado, como respuesta a las necesidades de sus clientes y su entorno.

Los nuevos aprendizajes requieren para el desarrollo de organizaciones más eficientes, de la construcción de nuevas visiones, en las que se impone la dinámica del cambio, hacia ámbitos más participativas, conscientes y potenciadores de la imagen positiva de su destino. De esta manera la persona que cambie su autoimagen transformará también su personalidad y conducta, a través del afianzamiento de una personalidad exitosa, responsable de sus acciones morales y con una orientación ética que le permite ser proactivo y no reactivo, ante las distintas situaciones, de manera consecuente con los valores y principios de respeto por la convivencia y los derechos de los demás y propios.

En la dinámica organizacional la responsabilidad social compartida de los miembros se encuentra directamente vinculada con los indicadores de impacto frente al público. Las características positivas del talento humano definen el perfil de servicio de un ente, esto es su imagen, su posición de liderazgo y su capacidad para competir frente a un entorno siempre cambiante. Los valores se expresan en la imagen que proyectamos. Niveles bajos de comunicación entre los equipos que trabajan en una organización generan climas laborales desmotivantes y conflictivos, igualmente el mal manejo de las informaciones repercute en el deterioro de la productividad y calidad de los procesos. Nuestra capacidad para comunicarnos eficientemente facilitará los procesos de motivación y productividad, fortaleciendo nuestro compromiso y sentido de pertenencia con la institución.

Resulta fundamental en este momento de cambios organizacionales, sociales, tecnológicos, políticos y económicos acelerados, regirnos por un código de ética que guíe nuestra cultura corporativa de servicio, la cual indudablemente depende de la comprensión y capacidad de las personas y organizaciones para la construcción de nuevos valores y procesos de aprendizaje. Cuando hay visión compartida en una empresa, existe un fuerte sentimiento de identificación y compromiso de la gente, de manera que el camino hacia el futuro lo realizan todos, aportando y desarrollando su potencial.

Es un camino que se origina en el interior de las personas, a través de la construcción de una visión personal, según la cual no basta con aumentar las aptitudes de ellas sino que también es necesario mejorarlas, lo cual implica capacidad y voluntad para comprender y trabajar con las fuerzas que nos rodean. El convencimiento y compromiso con una visión de futuro puede lograr acciones claras, pacientes y persistentes, en los procesos de cambio personal para alcanzar los resultados esperados.

En una organización no es suficiente una buena idea del futuro y la determinación de verla realizado sino que es necesario que la manifestación de esa idea en acción sea un objetivo de todos.

Por su parte la gestión de la imagen y la reputación de una organización se realiza a través de la comunicación estratégica. El nuevo paradigma de la comunicación implica asumir diferentes formas a las tradicionales de la administración para comunicarse con los actores internos y externos. La comunicación se constituye así en el eje estratégico de las organizaciones, ya que no existe transacción sin comunicación.

Gerenciar la reputación de una organización implica tanto la coordinación del capital físico como del capital social y emocional, para lo cual todos los miembros de la organización son responsables a través del manejo eficiente de sus comunicaciones internas y externas, formales e informales. Las estrategias de comunicación están directamente ligadas a los planes de la organización.

Toda organización debe llevar a cabo una política proactiva de comunicación, porque es a partir de eso que se construye el prestigio o reputación de una marca, empresa, producto, servicio, negocio o persona. La buena o mala imagen que el público o cliente tenga de una organización depende en gran medida a la correcta difusión que se haga de ella a través de los medios de comunicación y de la imagen que sus clientes internos y externos transmitan. Un comentario positivo de un

medio de comunicación, o de un cliente satisfecho, goza de más credibilidad que un aviso publicitario.

La imagen corporativa es la totalidad de ideas o situaciones sobre la reputación de una organización. Constituye un fenómeno de opinión pública, producto de la apreciación que la gente tiene acerca de una organización y de la información que fue acumulando a través del tiempo. Es por lo tanto el resultado de todas aquellas experiencias, impresiones, creencias y sentimientos que poseen las personas sobre ella.

Me parece oportuno a esta altura trazar un correlato con el mercado y decir entonces que así como en un mercado competitivo y cambiante la imagen corporativa es un elemento definitivo de diferenciación y posicionamiento, así como las empresas deben adecuarse a los cambios con una velocidad y profundidad jamás vista, de igual manera el Estado y sus dependencias deberán adecuar su imagen, para transmitir dichos cambios.

Por último la identidad corporativa está conformada por aquellos rasgos de la cultura organizacional que a través de su historia, filosofía, propósitos y resultados se han vuelto significativos para su gente; surge así del diagnóstico de los atributos esenciales de la organización, de sus valores y de "lo que es" y "lo que se propone ser".

Una eficiente gestión de la identidad de una organización supone el establecimiento de normas de conducta y actuación para todos y cada uno de sus miembros. Se expresa también a través de una ética común, un estilo de comunicación, así como también de un mismo sentimiento sobre la historia y tradiciones, que se traduce en un compromiso y una visión compartida en torno a la calidad del producto/servicio y lo que cada quien aporta en su sentido de totalidad. Si esto se asimila de manera consciente, podemos hablar de cultura organizacional como un conjunto de valores intrínsecos que ayudan a las personas a identificar cuales acciones son aceptables y cuáles otras no.

El plan

El Organismo deberá propender continuamente a reducir el incumplimiento tributario, utilizando para ello la información que las nuevas tecnologías nos ofrecen, aumentando con ello la percepción de riesgo y los costos del incumplimiento. La efectividad y eficiencia de la aplicación de Planes Estratégicos se traducirán, a su vez, en el aumento de la recaudación fiscal, lo cual permitirá financiar los programas del gobierno como así también otros proyectos importantes que la agenda política considere prioritarios.

La disminución de la evasión y elusión tributaria busca generar condiciones de mayor equidad en el pago de los tributos para los diferentes agentes económicos, de forma tal que el incumplimiento no se transforme en una ventaja competitiva para aquellos contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones fiscales.

Ahora bien, en este punto es interesante preguntarse cuán lejos está la Argentina de los niveles de carga tributaria comparado con los países desarrollados, encontrando que de manera excepcional en lo que ha sido la historia del país, tenemos en los últimos 10 años un aumento de dicha carga en relación al PBI que nos acerca a los países desarrollados.

Pero ¿qué relación hay entre el nivel de presión tributaria y el desempeño económico? En este sentido existen amplias discusiones académicas ya que mientras algunos autores sostienen que la mayor presión tributaria obstaculiza el desempeño económico al extraer recursos del sector privado que éste podría utilizar para realizar inversiones productivas otros piensan lo contrario ya que la mayor recaudación permitiría al Estado realizar inversiones complementarias a las del sector privado y necesarias para alentar el crecimiento. Otra discusión paralela plantea la relación entre la recaudación y el nivel de desarrollo y mientras una postura dice que es necesario aumentar la recaudación para disponer de mayores recursos para destinarlos a las políticas de protección social y a realizar obras de infraestruc-

tura que fomenten el crecimiento y el desarrollo, otra postura sostiene que a medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y la recaudación aumenta y de esta manera el sistema puede volverse más progresivo, todo lo cual redundaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.

También puede decirse que el nivel de imposición general a los consumos, por cierto de características más regresivas, resulta ser muy similar no sólo con otros países de Latinoamérica sino también con los del mundo desarrollado. La diferencia entonces se encuentra en el desempeño de la imposición a la renta y a la seguridad social.

Como ha señalado Musgrave, “un nivel alto de imposición, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo pero con fuerte progresividad”, y de ahí el énfasis en la necesidad de procurar un incremento en la presión tributaria a fin de mejorar tanto la solvencia del sistema fiscal como la distribución del ingreso a través de un sistema levemente progresivo, lo que evitaría así impactos negativos en términos de eficiencia y reduciría los incentivos a la evasión de los sectores afectados.

Tres criterios generales deberían ser considerados afines a esa estrategia:

1. Clara orientación hacia la ampliación de las bases imponibles procurando políticas tributarias menos discriminatorias, reducción de las exenciones y excepciones tributarias y mayor transparencia de las normas para mejorar la aplicación de las mismas, cerrando vías de elusión y evasión impositiva;
2. Adecuación del nivel de las alícuotas o tasas de los distintos impuestos a los niveles internacionales vigentes en cada uno de ellos;
3. Fortalecimiento de la administración tributaria a fin de atacar el problema de la evasión.

1. La necesidad de generalización de las bases imponibles
Un aspecto central en la orientación de

las políticas tributarias distributivas es la eliminación de exenciones y tratamientos preferenciales dentro del sistema tributario, ya que en general es sabido que los mismos generan alteraciones en la “equidad horizontal”, de manera que dos sujetos que debieran ser tratados de igual manera desde el punto de vista impositivo, no lo son por la existencia de incentivos y tratamientos diferenciales, mecanismos de elusión y mayores posibilidades de evasión.

El objetivo debería ser el de recuperar el concepto de “equidad horizontal” y de plasmarlo mediante reformas impositivas orientadas al efecto. No debe olvidarse el caso de tratamientos preferenciales, cuyos beneficiarios son -en su inmensa mayoría- los sectores de mayores ingresos, tal como ocurre con la exención de las rentas financieras.

Asimismo no debe perderse de vista que ante la necesidad de elevar el nivel promedio de la carga tributaria y de mejorar la equidad horizontal del sistema tributario resulta necesario eliminar los tratamientos preferenciales que benefician a los sectores de altas rentas, y orientar los mayores recursos obtenidos a gastos públicos con énfasis en los aspectos distributivos. Este conjunto de medidas han resultado ser adecuadas en los países desarrollados para reducir los niveles de pobreza y mejorar el impacto distributivo.

Por otra parte, y tal como se ha demostrado en estudios recientes la reducción de la pobreza ante cambios en la tasa de crecimiento es menor cuanto mayor es el grado de desigualdad inicial de los países. Ello implica que los países con un alto coeficiente de desigualdad requieren una mayor tasa de crecimiento económico para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza respecto a aquellos otros países en los que la desigualdad inicial es menor, lo cual evidencia la importancia de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de equidad.

2. El nivel de las tasas legales de los tributos
La apertura comercial y la liberalización financiera que trajo aparejado el fenómeno de la globalización han modifi-

cado las fronteras tributarias a un límite tal que resulta actualmente impensable aplicar niveles de tasas que no estén en consonancia con los equivalentes en otros países. En ese sentido es evidente que la estructura tributaria del país debe tomar en consideración los cambios que van ocurriendo en el resto del mundo ya que de otra manera sólo se estaría estimulando la generación de vías de evasión, que resultan imposibles de controlar.

Es sabido que no todos los factores productivos tienen la misma capacidad para migrar, siendo el capital financiero y los ingresos obtenidos de manera independiente los que muestran mayor facilidad para hacerlo, mientras que por el otro lado, los trabajadores en relación de dependencia de menor nivel de capacitación son los que encuentran mayores dificultades de desplazamiento. Las reformas tributarias que se intenten no deben pasar tanto por una modificación en las alícuotas sino en una ampliación de las bases imponibles de los gravámenes.

3. El fortalecimiento de la administración tributaria

A la hora de encarar reformas, los gobiernos se enfrentan con una serie de problemas importantes para modernizar la administración tributaria ya que, por un lado, hay una serie de limitantes relacionados con el contexto legal e institucional, y por otro lado, hay desafíos relacionados con la estrategia de mediano/largo plazo, la organización, los procedimientos y la gestión de la administración tributaria, entre otros.

Estos procesos de cambio deben ser encarados desde una perspectiva integral y comprendidos como una actividad de prestación de servicios profesionales cuyo objetivo es lograr cambios permanentes en el modelo de gestión de los organismos públicos que les faciliten alcanzar una evolución autosostenida y de niveles crecientes de efectividad, como resultado final.

La perspectiva integral del enfoque concibe el proceso de reforma como un conjunto de acciones vinculadas y que requieren avanzar en distintos frentes

aprovechando la sinergia de tal desarrollo. Es decir, abarcando: a) El aspecto normativo; b) La organización de las estructuras y el modelo de gestión de descentralización operativa; c) Los procesos funcionales y los procedimientos críticos; d) El sistema de información comprendiendo tanto los aspectos de hardware, software y una acción contundente en cuanto a la calidad de la información; e) La capacitación de los recursos humanos y la modificación de los sistemas tradicionales de trabajo; y f) Que todo ello confluya con distintas acciones tendientes a mejorar la atención de los contribuyentes y la cultura tributaria del medio.

La Estrategia

En lo atinente a la estrategia que se dará el Organismo para el cometido de sus planes se fijan cuatro directrices, a saber: a) Fortalecer el control de los contribuyentes; b) Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; c) Desarrollar una Administración eficiente; y d) Propender con todas esas acciones al desarrollo nacional.

A su vez, dentro de cada uno de esos puntos, se continúa con un detalle más analítico cuya transcripción no sólo no resulta necesaria sino que incluso no constituiría ningún aporte al presente ya que no hay modo de no compartirlos. En todo caso decir que de su lectura se desprenden conceptos teórico-técnicos de la Administración que se proponen desarrollar y/o profundizar en el ciclo bajo análisis.

En este marco, entiendo atinado detallar aspectos que no pueden soslayarse sino que su cometido seguramente constituirán una herramienta en la mejora de los servicios y en la búsqueda de los objetivos. Cómo el propósito de mi trabajo es efectuar algún aporte y no sólo una descripción del plan, encuentro apropiado arrimar elementos que a mi juicio deberían ser considerados (si bien en términos generales algunos son coincidentes con los desarrollados en el Plan Estratégico), siendo los mismos los siguientes:

1. Tender hacia un sistema tributario estable y predecible. Uno de los desafíos más grandes es reducir la incertidumbre en cuanto a la estructura del sistema impositivo y tornarlo más estable y predecible, evitando la adopción de medidas tributarias de carácter temporal para compensar la pérdida de ingresos.

2. Afianzar la construcción de una administración tributaria profesional y eficaz. El objetivo debe ser crear un organismo que pueda desarrollar sus funciones de forma independiente y profesional, que cuente con un presupuesto estable, un uso flexible de los recursos y un ejercicio de su función que no se vea influenciada por presiones externas.

3. Lograr una estructura institucional que le de sostenibilidad a las reformas, protegiéndolas de los vaivenes políticos. Un marco jurídico sólido y estable, para dotar de esas cualidades a los procesos administrativos y definir el marco institucional (relación con el poder ejecutivo y legislativo, grado relativo de autonomía, diseño de la estructura organizacional).

4. Establecer y consolidar un marco que le otorgue a la administración las potestades necesarias. Uno de los desafíos más importantes es el de asegurarse que los códigos tributarios le den las competencias a la administración tributaria para que pueda realizar sus funciones apropiadamente.

5. Fortalecer la capacidad del sistema judicial de apoyar la administración tributaria. Ello va de la mano con un funcionamiento ágil de los tribunales fiscales y tribunales penales tributarios fuertes y con credibilidad a nivel de la opinión pública.

6. Transmitir un mensaje público que destaque la modernización de la administración tributaria como el vehículo efectivo para combatir la evasión. En ese sentido tomar acciones tendientes a comprometer a los diferentes sectores del país (poder judicial, sector privado, bancos, gobiernos provinciales/regionales) en el combate a la evasión tributaria.

7. Fortalecer los dos pilares que son la base de la administración tributaria: promover el cumplimiento voluntario y controlar/sancionar el incumplimiento. Dicho fortalecimiento debe apoyarse en la atención al contribuyente (infor-

mación, servicios, educación) para promover una cultura de cumplimiento voluntario, y la capacidad de detectar y responder ante aquéllos que no cumplen con las leyes (control de cumplimiento, declaración y pago, capacidad de fiscalizar, realizar la cobranza coactiva, aplicar sanciones).

8. Mejorar la preparación de la administración tributaria para hacer frente a la creciente globalización/integración económica y para abordar la lucha contra la mayor complejidad del fraude fiscal. La creciente integración económica y social entre los países y las tendencias hacia la globalización están presentando nuevos retos a las administraciones tributarias de los países, incluidos nuevos esquemas de fraude fiscal. La lucha contra esta mayor complejidad va a requerir un mayor grado de cooperación entre las administraciones tributarias mediante un intercambio sistemático de información (por ejemplo, en el ámbito de las fiscalizaciones), así como de la adopción de mejores prácticas internacionales.

9. Dar una señal clara de que los impuestos no se van a recaudar por vía de las amnistías o condonaciones. Un desafío relacionado con los puntos mencionados es el de evitar la implementación de amnistías o múltiples esquemas de fraccionamiento, especialmente aquéllos que implican condonaciones tal como se ha comprobado una y otra vez en diversos países en los cuales la reiteración de las moratorias ha contribuido a que el nivel de ingresos tributarios disminuya a través del tiempo.

10. Fortalecer las administraciones tributarias a nivel regional y local. Uno de los mayores desafíos hacia el futuro será establecer una mejor cooperación entre la administración tributaria a nivel de gobierno central con las administraciones tributarias a nivel regional y local, con el objetivo de aumentar el cumplimiento de los contribuyentes en lo que respecta a todas sus obligaciones tributarias.

11. Ser intransigentes ante actos de corrupción. Sin duda, el aspecto más importante para combatir la corrupción es una decisión política al más alto nivel de que no se la va a tolerar. Esto requerirá, además, establecer un marco legal, estructuras administrati-

vas, procedimientos básicos y de control interno, sistemas de información y de gestión de los recursos humanos que disminuyan las oportunidades para la corrupción y que promuevan la integridad del personal de la administración tributaria.

12. Mejorar la calidad de la implementación y comunicación de las reformas de la administración tributaria. La modernización de procedimientos y sistemas requiere una mejor coordinación entre los distintos programas de manera tal que se pueda asegurar que los mismos redunden en un aumento en la efectividad de las operaciones de la institución.

Conclusión

Tal vez el mejor resumen de todo lo analizado sea lo dicho en el mismo Plan cuando al referirse al compromiso con el futuro se concluye que “El esfuerzo de la Organización se orientará a lograr la consolidación del modelo de gestión que tiene al control eficiente y al aseguramiento de niveles sustentables de recaudación como sus ejes principales.”

Como sabemos es mucho lo que se ha hecho pero también es cierto que cualquier organización humana es siempre perfectible. A los avances obtenidos hay que agregarle nuevos desafíos y la función que le cabe a la AFIP en lo referido a la captura de los recursos que habrán de ser destinados a los planes de gobierno es superlativa.

Es realmente difícil conseguir mejoras en la distribución del ingreso cuando la informalidad alcanza niveles masivos. En la medida en que persista un significativo volumen de transacciones económicas por fuera de los circuitos legales, éstas no serán alcanzadas por las intervenciones públicas directas.

Se trata de un contexto adverso que dificulta que el Estado tenga un rol protagonista en la redistribución de ingresos, pero que de hecho no lo imposibilita. En todo caso, lo que se necesita es adaptar la estrategia detrás de las intervenciones, teniendo especial cuidado de considerar las restricciones que impone la informalidad. En otras palabras, es posible mejorar de

manera sustancial la distribución del ingreso, pero para ello se necesitan diseños pertinentes, sobriedad y calidad en la gestión.

La experiencia acumulada en nuestro país resulta ilustrativa al respecto. Más allá de las buenas intenciones que justificaran su adopción, políticas públicas mal diseñadas y gestionadas terminaron convirtiéndose en herramientas poco efectivas para mejorar la distribución del ingreso y, lo que es peor aún, generando rentas en favor de los estratos mejor ubicados en la escala distributiva. Regulaciones laborales que discriminan a los trabajadores menos calificados, moratorias que permiten el acceso indiscriminado a los recursos de la seguridad social, subsidios que en el mejor de los casos abaratan los bienes y servicios que consumen familias de ingresos medios y altos, programas asistenciales burocráticos y clientelísticos, constituyen los eslabones de una larga cadena de errores que explican el tradicional fracaso distributivo argentino.

Para sintetizar todo lo dicho, poniéndolo en el contexto actual, en la búsqueda de un desarrollo no sólo económico sino también social y cultural, la definición que la CEPAL hace sobre un nuevo Pacto Fiscal resulta a mi juicio muy acertada, diciendo que es “el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”, señalando que el mismo está conformado por los siguientes cinco elementos:

- El mantenimiento de la sostenibilidad fiscal;
- El mejoramiento de la eficiencia de la gestión pública;
- La transparencia de la acción fiscal;
- La promoción de las condiciones de equidad; y
- El fortalecimiento institucional.

BIBLIOGRAFIA

- Casaneva de Jantscher, M. y Bird, R. M., (1992), "La Reforma de la Administración Tributaria", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo, (2003), "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", Serie Gestión Pública, N° 35, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago.
- Díaz Yubero, F., (2008), "La contribución de las administraciones tributarias a la cohesión social en América Latina", Boletín N° 3, Eurosocietal Fiscalidad, Madrid.
- Documento de Trabajo, (2006), "Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, Darío A. (2001): "Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en Argentina", Noveno Congreso Tributario del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos, (2006), "Cohesión Social, Equidad y Tributación: Análisis y perspectivas para América Latina", CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Santiere, Juan José, (1993). "¿Quién paga los impuestos en Argentina?", Doc. CIET/OEA N°1073, Buenos Aires.
- Martner, Ricardo, (2008), "El Pacto Fiscal", Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, XXXV Seminario Internacional de Presupuesto Público, Brasilia.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios, (1996), "Aspectos teóricos y metodológicos del Sistema de Presupuesto", Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires.
- Musgrave, R. y Musgrave P., (1992), Hacienda pública teórica y aplicada, Mc Graw Hill Interamericana de España S.A, 5ta. Edición, Madrid.
- Plan Estratégico AFIP 2011-2015.