

Conferencia Técnica del CIAT

Lisboa, Portugal – Octubre 24 al 27, 2011

“LA COBRANZA ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO EFECTIVO
DE INCREMENTO DE RECAUDO”

Consideraciones Finales

Isaias Coelho

Atendiendo una gentil invitación, con gran satisfacción participo de esta conferencia técnica del CIAT. Como organismo de cooperación internacional y de difusión de conocimiento en materia tributaria, CIAT ha sido extremadamente exitoso. Este organismo joven de 44 años mantiene un elevado dinamismo en la gestión y disseminación de conocimiento. Sus eventos e iniciativas abundan en nuevas ideas, en un ambiente de colaboración y búsqueda de progreso.

Esta conferencia se ha dedicado al tema complejo y desafiante de la cobranza administrativa. Las presentaciones y discusiones, cuyos principales hallazgos se reseñan en seguida, han ofrecido una gama de estrategias y soluciones, necesariamente incompletas en razón de los múltiples condicionantes de las políticas públicas y la gestión.

Los límites del manejo administrativo del adeudo tributario

Se observa en los países miembros del CIAT una tendencia al fortalecimiento de los poderes administrativos de cobro de la deuda tributaria morosa. Sin embargo, en la mayoría de esos países el cobro coactivo requiere la intervención de un juez. Si bien la delegación de la potestad de ejecución a la autoridad administrativa agiliza el cobro—como lo demuestra la experiencia de algunos países más avanzados en esta dirección—todavía predomina la percepción de que la seguridad jurídica queda mejor protegida con un control jurisdiccional más inmediato.

La necesidad de actuar en dos esferas de poderes—administrativo y judicial—constituye un reto a la eficiencia del cobro coactivo. Para afrontarlo, las administraciones tributarias han buscado, de un lado, mejorar la cooperación entre los poderes y, de otro, enfatizar procedimientos administrativos amigables, como la persuasión, la promoción del civismo fiscal y el ofrecimiento de facilidades de pagos, para lograr la satisfacción de la obligación tributaria, aunque de manera aplazada, en el ámbito puramente administrativo.

Merece observar que las administraciones tributarias del CIAT han progresivamente incrementado su arsenal de instrumentos de protección del adeudo tales como la incautación de depósitos bancarios, la aprehensión y subasta de activos, los embargos inmobiliarios y la responsabilidad solidaria de los dirigentes o terceros asociados.

La dimensión de economía política en las facilidades de pago

Existe un consenso de que la función esencial de la administración tributaria es recaudar los tributos establecidos en ley, y por lo tanto la administración tiene la responsabilidad de ejercer el cobro amigable, preferentemente, o forzoso, si es necesario, del adeudo tributario. Sin embargo, si la ejecución de la deuda tuviere como consecuencia potencial la bancarrota del contribuyente, con pérdida de producción y plazas de trabajo, surgen fuertes presiones sociales y políticas para adopción de alguna forma de atenuación del impacto del cobro fiscal. Tales presiones son aun más decisivas durante crisis económicas como la del año 2008.

Las administraciones por lo general se oponen a toda forma de amnistía tributaria, por el efecto perverso que suelen tener las amnistías sobre el cumplimiento tributario. Por exclusión, se han constituido planes de facilidades de pago para permitir al contribuyente eliminar gradualmente su pasivo tributario y retornar a la plena regularidad fiscal. La experiencia con planes de pago es riquísima en los países del CIAT y amerita una evaluación detallada.

En particular, es necesario considerar los incentivos que las facilidades de pago engendran para los contribuyentes. Si los intereses y otros recargos son bajos en relación al costo del crédito en los mercados financieros, los

agentes económicos tienden a utilizar el retraso tributario como mecanismo de financiación. Si, al revés, los intereses y recargos son muy elevados, se hace difícil al deudor quitar la deuda al mismo tiempo que se mantiene al día con los tributos corrientes, lo que podría llevar a una situación de insolvencia.

Sea por restricción legal u operacional, no siempre la autoridad tributaria ha sido capaz de adecuar el plan de pago de la deuda a las circunstancias del contribuyente. Eso implicaría estructurar el número y monto de las prestaciones según la capacidad de pago y, de salida, estimar la capacidad de la empresa de seguir existiendo. Pero las autoridades ya se están apertrechando para evitar la liquidación del patrimonio de la empresa deudora a través de la formación de empresas puentes u otras maniobras similares.

Las facilidades de pago típicamente no benefician a las fuentes retenedoras de impuesto sobre la renta o contribuciones previsionales del trabajador.

Las prioridades de la cobranza administrativa

Las presentaciones hechas por las delegaciones a la conferencia técnica deja claro que los distintos países vienen introduciendo, aparentemente con éxito, instrumentos modernos de gestión de adeudos, en particular el uso de sus recursos—que son por necesidad limitados—según estrategias de análisis de riesgo.

Así, se reconoce que la probabilidad de recuperación del adeudo disminuye rápidamente con su edad. Por esta razón, la pronta identificación de situaciones de mora—a través de una adecuada movilización de los sistemas de información—y la correspondiente toma de medidas administrativas, incluso las cautelares siempre que fueren necesarias, ganan gran importancia.

Dentro de la misma estrategia, los países por lo general ya están actuando de manera diferenciada sobre los subconjuntos de contribuyentes: un abordaje masivo para los adeudos de pequeños montos y una actuación diferenciada sobre los grandes deudores. Se han organizado planes de

gestión especializada para deudores considerados “estratégicos”, los cuales reciben un seguimiento más efectivo. En diversos países, estos criterios ya han resultado en una mejora consistente de la recuperación de créditos y por ende de los índices de morosidad.

Delitos en materia tributaria

Aunque la evasión calificada y el fraude en materia tributaria constituyan figuras criminales en los países del CIAT, su penalización no juega un papel importante. De hecho, el pago de la deuda morosa generalmente elude la acción penal, ya sea porque la ley lo establezca expresamente o porque los jueces penales tienden a considerar el pago del principal y penalidades como una forma de arrepentimiento eficiente.

La dimensión tecnológica

Se ha reconocido que la eficacia y eficiencia en el cobro de la deuda morosa sólo es posible si la administración tributaria como un todo es eficiente y eficaz. A su vez, esto requiere un avance tecnológico constante. La mesa de discusión sobre tecnologías de información dejó claro que, excepto por los procesos masivos y repetitivos que pueden ser externalizados, la administración tributaria necesita desarrollar en su casa los sistemas informáticos más estratégicos.

Si en el pasado esa autosuficiencia ya se afirmaba en razón de la especificidad de los procesos, hoy día ella toma nueva importancia por la creciente interacción de la administración con los contribuyentes, los cuales demandan servicios interactivos y flexibles.

La necesidad de mensurar resultados

Se revela difícil hacer comparaciones entre países con relación a la eficiencia en la cobranza de la deuda morosa por la razón que no hay uniformidad en la métrica ni una compilación de series históricas o índices. Sin duda estos deseables indicadores surgirán como subproductos del proyecto “Estado de las Administraciones Tributarias en América Latina”, que en buena hora el CIAT lleva con la cooperación del BID y CAPTAC-DR.

En esa misma línea, me complace saludar la publicación del estudio “Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios” que el CIAT ha elaborado junto con delegaciones de países miembros. El estudio contribuirá para una mejor comprensión del tema y facilitará la deseable uniformización de la métrica de gasto tributario.

Por último, pero no menos importante...

... me gustaría de saludar el CIAT, especialmente los distinguidos miembros del Consejo Directivo y de la Secretaría Ejecutiva, por la alta calidad de las discusiones en esta Conferencia Técnica, que sin duda resulta de una laboriosa preparación.

Expresando la opinión general de los participantes de este evento, me gustaría agradecer a las autoridades de Portugal, especialmente el Dr. José António Azevedo Pereira, Director General de Impuestos, por la excelente hospitalidad.

Y a todos los participantes los saludo por la alta calidad de las presentaciones y discusiones, bien así por su espíritu público y disposición a la cooperación internacional.

Muchas gracias y hasta pronto.