

Banco Mundial

Notas PREM

OCTUBRE DE 2000

NÚMERO 44

SECTOR PÚBLICO

Informatización de la administración tributaria y aduanera

La informatización es una parte importante de los proyectos del Banco Mundial sobre impuestos y aduanas. En la presente nota, basada en proyectos terminados y en curso —en particular el proyecto de informatización del sistema tributario de Filipinas—, se ofrecen algunas recomendaciones para la formulación y ejecución de proyectos.

Todo sistema moderno de administración de impuestos o aduanas está basado en la tecnología de la información. Son pocos los países donde el volumen de las operaciones tributarias y aduaneras es tan escaso que basta la tramitación manual de las declaraciones y pagos. Por ello, el Banco considera que la informatización es un elemento importante del fortalecimiento de la capacidad para la administración de los ingresos. De los 43 proyectos ejecutados por el Banco en el decenio de 1990 con componentes importantes relacionados con los impuestos o las aduanas, 33 incluían la informatización parcial o completa de ambas actividades.

El Fondo Monetario Internacional ofrece asistencia técnica para las iniciativas de reforma de la administración de los ingresos, pero no puede financiar la adquisición y desarrollo de equipo y programas informáticos. Por ello, los proyectos del Banco para la informatización de los impuestos y las aduanas pueden ser el complemento ideal de las iniciativas del FMI. En los últimos años, uno de los proyectos más importantes en este sentido ha sido el de informatización de la Oficina de Administración Tributaria y de la Oficina de Aduanas de Filipinas. En la presente nota se extraen algunas enseñanzas de los siete años de aplicación del proyecto así como de un seminario celebrado en Manila en abril de 2000. Dicho seminario formaba parte de un nuevo y valioso instrumento de evaluación, el informe final de ejecución para el aprendizaje intensivo, que abarcará el 30% de la cartera del Banco. Estos nuevos informes ofrecen un análisis más profundo que los habituales informes finales de ejecución, y tratan de extraer las mejores prácticas y enseñanzas para mejorar la planificación, diseño y supervisión de los proyectos.

Objetivos de los proyectos de informatización de la recaudación de ingresos

El beneficio más obvio que se puede esperar de la informatización es una recaudación más eficaz de los ingresos, debido a una mejor selección de los sistemas de auditoría, una detección más fácil de los contribuyentes morosos y no declarantes y un proceso más rápido de pago y reembolso. Este es también el principal objetivo de la mayor parte de los proyectos de informatización del Banco, sea en Filipinas, Hungría, Tailandia o cualquier otro país.

Por otro lado, si bien la informatización trata de aumentar los ingresos, éste no debe ser el único objetivo de los proyectos de este tipo aplicados al sistema tributario. La tecnología de la información puede aumentar también la transparencia de los sistemas de impuestos y aduanas y

reducir la corrupción. Puede mejorar además el servicio a los contribuyentes. Finalmente, puede revolucionar las comunicaciones entre las autoridades tributarias y el sector privado, así como el intercambio de datos con otros organismos públicos.

Por el hecho de aspirar a objetivos más amplios, los proyectos de informatización del sistema tributario pueden contribuir al logro de cambios fundamentales en la visión, estructura y percepción pública de la administración de ingresos. El desarrollo de productos como los servicios interactivos a través de la Web para los contribuyentes o un sistema electrónico de intercambio de datos con otros organismos públicos (como el ministerio de hacienda o el registro catastral) debería ser un elemento esencial del diseño inicial de los proyectos. Este planteamiento evita también que se produzcan situaciones como la de Filipinas, en que la incorporación de un sistema de intercambio de datos no se introdujo hasta una etapa posterior del proceso de ejecución, lo que causó problemas de coordinación y de identificación con el proyecto.

La limitación de los objetivos de los anteriores proyectos de informatización de los sistemas tributarios y de aduanas fue resultado ante todo de la consideración de dichos proyectos como iniciativas de tecnología de la información más que como proyectos relacionados con los impuestos y las aduanas. En ellos se daba importancia a proporcionar equipo y programas pero no a utilizar la tecnología de la información para reformar las operaciones y las instituciones. Para evitar ese resultado, estos proyectos de informatización no deben considerarse como iniciativas independientes. En principio, la informatización debería ser uno de los componentes de un esfuerzo más amplio del Banco para reformar las organizaciones y procedimientos tributarios y aduaneros —como en el proyecto de modernización del sistema tributario estatal de Letonia— o estar vinculada a la asistencia técnica del FMI.

Preparación de un proyecto de informatización de los impuestos

Al formular un proyecto de informatización del sistema tributario deberían tenerse en cuenta varias consideraciones.

Vínculos con la reforma de la política y la administración tributaria

Como los proyectos de informatización de los sistemas de impuestos son fundamentalmente proyectos de reforma de la administración tributaria, el momento de llevarlos a la práctica depende de la situación de las reformas jurídicas administrativas pertinentes. La adopción de grandes reformas de la política tributaria durante la ejecución del proyecto puede tener graves repercusiones en la duración y éxito del mismo. En principio, la informatización del sistema tributario debería seguir a la reforma de la política relativa a ese sector.

Antes de iniciar un proyecto, debe llevarse a cabo un adecuado diagnóstico de la administración de los ingresos y su reforma. Dicho diagnóstico debe incluir una evaluación detallada de las estructuras organizativas, los procesos de trabajo y los requisitos de presentación de la información. La agilización de los procedimientos administrativos y la simplificación de los formularios utilizados son elementos importantes de la reforma tributaria y aduanera en casi todos los países en desarrollo y debe plantearse como parte inicial del proyecto o como requisito previo para la informatización. Los proyectos de informatización del Banco no han insistido siempre en la necesidad de mantener una secuencia determinada en las actividades de reforma. Muchas veces se ha supuesto sin más —como en el proyecto de informatización del sistema tributario de Filipinas— que el gobierno iniciaría las reformas administrativas necesarias sin haberse puesto de acuerdo en una estrategia y un calendario claramente establecidos.

Desarrollo de programas informáticos

La mayor parte de los proyectos de informatización tributaria del Banco implican el desarrollo interno de nuevos programas informáticos de administración tributaria. Hasta hace poco, este planteamiento era inevitable, pues eran muy pocos los programas de este tipo disponibles. No obstante, su elaboración es costosa, lenta y difícil, como revela la experiencia de Filipinas. Entre los principales riesgos cabe citar la poca preparación de los encargados de diseñar los sistemas, la falta de cooperación entre el diseñador y la administración tributaria durante el proceso, y los problemas de mantenimiento y actualización de los sistemas.

En Filipinas, la informatización de la administración de aduanas fue mucho menos problemática que la del sistema tributario debido a que la Oficina de Aduanas utilizó un paquete de programas informáticos estándar, SIDUNEA, elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y utilizado por más de 60 países. En el marco del proyecto de informatización del Banco se diseñó para Filipinas una nueva versión de SIDUNEA, SIDUNEA++, de cuyo mantenimiento se ocupará la UNCTAD y que es de uso mundial.

Por lo que respecta a los impuestos, se diseñaron dos programas, Integrated Tax System e Internal Administrative System, para uso exclusivo de la administración tributaria de Filipinas, y el riesgo total del diseño y mantenimiento recaerá sobre la Oficina de Recaudación. Actualmente, existen varios programas informáticos para la informatización integrada de las administraciones tributarias así como de funciones y servicios específicos, por ejemplo, el análisis del riesgo de los contribuyentes y la declaración electrónica. Los proyectos futuros con componentes de informatización de los impuestos deberían utilizar en lo posible programas estándar.

Capacidad de absorber el proyecto

La informatización es una tarea compleja cuando se lleva cabo en un sistema con personal sin conocimientos de informática, procesos administrativos inadecuados y procedimientos mal diseñados. Ello obliga a preguntarse si la informatización debería producirse de una vez o por etapas. La Oficina de Recaudación de Filipinas se vio abrumada cuando tuvo que informatizar todo el sistema tributario en sólo seis años. Este proceso requirió la elaboración, comprobación y distribución de 14 módulos del Integrated Tax System, el cambio de los procedimientos administrativos, el establecimiento de centros de capacitación y la instrucción de más de 6.000 funcionarios, además de la creación de una infraestructura de apoyo a los contribuyentes.

Los grandes proyectos de informatización deberían dividir esos esfuerzos en unidades menores. Ello puede conseguirse mediante una secuencia adecuada de las tareas de informatización, como la selección de la auditoría o el registro, o mediante la limitación del proyecto a la informatización de un pequeño número de oficinas en las regiones más importantes desde el punto de vista tributario, para luego ampliarlo a otras oficinas locales y regionales.

Gestión del cambio

Una estrategia eficiente de gestión del cambio es otro de los requisitos para la informatización eficaz del sistema tributario. Los proyectos terminados revelan que las actividades de gestión del cambio deberían comenzar ya en las primeras etapas de la ejecución, que dichas actividades deberían orientarse igualmente a los contribuyentes y a los funcionarios públicos de las oficinas pertinentes y que quizá se necesiten consultores internacionales, si no se dispone de consultores locales de alta calidad.

Una tarea importante e imprescindible es el diálogo con los contribuyentes para explicar los efectos y ventajas de la informatización del sistema tributario. De lo contrario, los proyectos pueden ocasionar malentendidos y resistencia. En Filipinas, estos problemas provocaron la suspensión de un 80% de las declaraciones de impuestos durante la fase de prueba del sistema.

Compromiso de los dirigentes

Los altos funcionarios deben estar comprometidos con la informatización y modernización durante la etapa de preparación y diseño del proyecto. Ningún proyecto de varios años de duración se libra de grandes cambios en la administración superior del organismo de ejecución, lo que provoca perturbaciones y obliga a establecer nuevas prioridades. No obstante, es posible reducir los efectos de estos cambios si se ha acordado con el gobierno destinatario una estrategia de ejecución clara, en la que se incluya un plan de actividades y puntos de referencia para la ejecución. En Filipinas, a raíz de los cambios ocurridos en la dirección de la Oficina de Recaudación, la estrategia de ejecución para el proyecto de informatización sufrió dos rondas de grandes cambios. Ello podría haberse evitado si se hubiera dispuesto de un plan más claro de ejecución del proyecto.

Ejecución del proyecto

Tres elementos de la ejecución del proyecto deben ser objeto de atenta consideración.

Plan de ejecución

La falta de un plan detallado de ejecución fue una de las grandes deficiencias de los proyectos de informatización de los impuestos y las aduanas realizados por el Banco en Filipinas y en varios otros países. La determinación de puntos de referencia claramente delimitados, de las acciones necesarias para alcanzarlos y de los plazos para la obtención de los resultados es requisito fundamental para una intervención oportuna y adecuada en el caso de que se surjan problemas de ejecución.

Supervisión

Los proyectos de informatización de los servicios tributarios y aduaneros deberían estar impulsados por las prioridades de la reforma administrativa y no por argumentos relacionados con la tecnología de la información. Ello repercute directamente en las necesidades de seguimiento de los proyectos. La supervisión debe contar con expertos en tecnología de la información y en administración de impuestos durante todo el período de ejecución del proyecto. Este requisito es necesario para identificar puntualmente las deficiencias en la ejecución del proyecto, que pueden estar relacionadas con la tecnología de la información o con problemas en la administración y las políticas tributarias. En principio, al menos durante una parte de estas actividades de supervisión debería contarse con un experto en gestión del cambio.

Adquisiciones

Las adquisiciones representan un obstáculo importante en los proyectos que requieren el uso de la tecnología de la información en gran escala. Las especificaciones relativas al equipo deben ser al mismo tiempo detalladas y flexibles, y tener en cuenta la breve vida útil del equipo utilizado. Varios factores contribuyeron al éxito de las actividades de adquisición en el proyecto de informatización tributaria en Filipinas: las aportaciones de expertos en tecnología de la información familiarizados con los problemas de las adquisiciones, la participación de una

empresa consultora con amplia experiencia en adquisiciones y el riguroso llamado a licitación, en el que se exigía un contrato llave en mano y experiencia internacional en proyectos semejantes.

Sostenibilidad del proyecto

Un sistema de tecnología de la información es una inversión importante, con repercusiones relativas al presupuesto y a los recursos humanos que van mucho más allá de la duración del proyecto. Según datos del FMI, una administración tributaria requiere normalmente un presupuesto para tecnología de la información que es aproximadamente el 10% del total de su presupuesto durante los años en que no se producen grandes cambios. En los períodos en que se registran cambios importantes esa proporción sube al 15% ó 20%, y en algunos casos a cifras todavía más altas. Existe un riesgo considerable de que, si no se producen cambios en las asignaciones presupuestarias, la administración tributaria no podrá mantener ni modernizar su sistema informático. Hay varias formas de resolver estos problemas:

- El gobierno puede comprometerse a aportar en el futuro recursos financieros suficientes para el sistema.
- La administración tributaria puede, mediante acuerdo con el gobierno, recibir autorización para retener un porcentaje fijo de los impuestos adicionales recaudados gracias a la utilización del sistema informatizado.
- La administración tributaria puede recibir autonomía en las cuestiones relacionadas con el presupuesto, el personal y las adquisiciones, como ocurre con algunas autoridades fiscales autónomas en América Latina y África.

Otro problema para una administración tributaria informatizada es la elevada rotación del personal dedicado a la tecnología de la información. En la mayoría de los países, los salarios públicos no son competitivos con los del sector privado, y normalmente los expertos en tecnología de la información encuentran amplias oportunidades de carrera en las empresas privadas. Sólo hay dos formas de resolver este problema: eximir al personal de tecnología de la información de las leyes salariales (si es posible, estableciendo una condición en el acuerdo inicial del proyecto) o subcontratar las actividades de tecnología de la información. Esta segunda opción requiere un estudio de viabilidad para identificar los problemas de calidad y los costos.

Vinculaciones con otras reformas del sector público

Los proyectos de informatización de la administración de los ingresos deberían contemplarse en el contexto más amplio de las reformas del sector público. Están relacionados con temas como la estrategia general del gobierno para la tecnología de la información, la autonomía del organismo fiscal para mantener los sistemas de tecnología de la información, las leyes sobre la administración pública y las políticas de adquisición, y la comunicación y cooperación entre los distintos organismos del gobierno. La informatización de los impuestos y las aduanas representa en muchos casos el primer contacto del país con un proyecto importante de informatización dentro del sector público. Las enseñanzas de estas iniciativas de informatización pueden ofrecer incentivos —y desincentivos— para explotar nuevas oportunidades de gobierno electrónico en otros organismos.

Nota redactada por Michael Engelschalk (Especialista Superior en sector público, División de Gestión del Sector Público, Red PREM), Samia Melhem (Especialista Superior en informática,

Grupo sectorial mundial para las tecnologías de la información y las comunicaciones) y Dana Weist (Especialista Superior en sector público, División de Asia Oriental y el Pacífico, PREM)

Si tiene interés en temas similares, le invitamos a participar en el Grupo Temático sobre política y administración tributarias. Póngase en contacto con Michael Engelschalk (teléfono interno 38485) o haga clic en Thematic Groups en PREMnet.

[BOTTOM, PAGE 4]

El propósito de esta serie es presentar un resumen de prácticas recomendadas y conclusiones importantes en materia de políticas sobre temas relacionados con la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM). Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial. Notas PREM se distribuye ampliamente al personal del Banco y también se publica en el sitio electrónico de la Red (<http://prem>). Los interesados en redactar una nota para la serie Notas PREM pueden enviar un mensaje por correo electrónico a Sarah Nedolast indicando el tema. Para obtener más ejemplares de esta nota, los interesados pueden llamar al Servicio de Asesoría de la Red, al teléfono interno 87736.

Preparado para el personal del Banco Mundial

[LOGO IN ENGLISH, OR:]

PREM Network
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica

[RIGHT COLUMN, PAGE 1]

Una tecnología más avanzada permite una mejor recaudación de impuestos y puede reducir la corrupción, mejorar el servicio y revolucionar la comunicación entre el sector público y el privado

[LEFT COLUMN, PAGE 2]

La informatización debería ser uno de los componentes de un esfuerzo más amplio del Banco para reformar las organizaciones y procedimientos tributarios y aduaneros

[RIGHT COLUMN, PAGE 3]

Es fundamental contar con un plan detallado de ejecución del proyecto

[LEFT COLUMN, PAGE 4]

La informatización debería contemplarse en el contexto más amplio de las reformas del sector público

[FOOTER, PAGE 1]

VICEPRESIDENCIA DE ECONOMÍA DEL DESARROLLO Y RED SOBRE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA