

Fusión de Administraciones Tributarias y Aduaneras. Un análisis en el ámbito latinoamericano

Joan Palacios*

1. Introducción.....	1
2. Fusión y estructura organizativa de la administración tributaria.....	2
3. Ámbito de acción de las áreas tributarias y aduaneras integradas.....	3
4. Ventajas y desventajas de los procesos de fusión	5
5. Bibliografía	10

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. INTRODUCCIÓN

Las competencias y funciones desarrolladas por las Administraciones Tributarias han ido variando a lo largo del tiempo. Al final de los años 90 y comienzos de este siglo se produjo una tendencia hacia la integración de las organizaciones encargadas de recaudar los tributos internos, los aduaneros y los recursos de la seguridad social .

La decisión de fusión parece tener su origen en diversos factores como: 1) sinergias percibidas con las administraciones aduaneras, las cuales son responsables por la recaudación de IVA sobre impuestos, la cual es una importante fuente de ingresos en muchos países en vías de desarrollo; 2) esfuerzo por obtener economías de escala (especialmente en labores de gestión administrativa y de recursos humanos) y; 3) necesidad de fuerte coordinación funcional, que permita que las dos áreas compartan

* Investigadora CEF

información para facilitar un control coordinado y coherente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.

En América Latina, siete de las diecisiete Administraciones Tributarias gestionan los tributos internos y los recursos aduaneros integradamente y además tres de ellas (AFIP de Argentina, RFB de Brasil y SUNAT de Perú) son también responsables de recaudar los recursos de la seguridad social (ver tabla 1, al final).

La presente *Nota de Reflexión* analiza las fusiones correspondientes a las Administraciones Tributarias que manejan tributos internos y aduaneros. Para este efecto se escogieron tres administraciones tributarias fusionadas: la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) de Argentina; la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala; y, la SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria) de Perú.

2. FUSIÓN Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En el caso de la AFIP, este organismo fue creado en 1997 resultado de la fusión de la Dirección General Impositiva (DGI) y de la Dirección General de Aduanas (DGA). Adicionalmente, la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS), organismo adscrito a la AFIP, tiene a su cargo la recaudación y fiscalización de los recursos que financian las prestaciones de la Seguridad Social. La AFIP es una entidad descentralizada en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Mientras que, en Perú en julio de 2002 mediante Decreto Supremo 061-2002-PCM, el gobierno dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas y la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), actuando esta última en calidad de entidad incorporante. Las aportaciones sociales al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) pasaron a ser recaudadas desde

Política fiscal y tributaria

julio del 2000 mediante Ley 27334 por la SUNAT. La SUNAT es de acuerdo a su ley de creación una institución pública descentralizada, poseedora de autonomía política, económica y de gestión, pero siempre regulada dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por su parte, en Guatemala el proyecto de la creación y puesta en operación de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT) se inició en septiembre de 1997 y se encuentra adscrito al ámbito del Ministerio de Finanzas Públicas. El objetivo general del proyecto consistió en crear, diseñar y poner en funcionamiento una institución autónoma y descentralizada, moderna, eficiente y eficaz, que se hiciera cargo de la administración tributaria y aduanera, y que fuera capaz de incrementar los ingresos tributarios en forma sostenida.

3. ÁMBITO DE ACCIÓN DE LAS ÁREAS TRIBUTARIAS Y ADUANERAS INTEGRADAS

Las instituciones fusionadas presentan áreas donde existe un eje

transversal en el ámbito aduanero y tributario. En el caso de la AFIP se presentan algunos de los siguientes escenarios dada su estructura organizativa. Se observa que las unidades de recursos humanos, auditoría interna y servicios al contribuyente son elementos de apoyo y asistencia para las direcciones generales y subdirecciones que la conforman. Mientras que, las unidades de recaudación, fiscalización y planificación elaboran planes y programas comunes a la gestión de la AFIP procurando la adopción de criterios homogéneos simplificando las normas y procedimientos entre el contribuyente y el ente administrador. Al encontrarse fusionadas las administraciones tributarias y aduaneras, el compartimiento de la información permite el desarrollo de modelos de fiscalización y de análisis de riesgo, que podrían ser incidentes para ambos ámbitos. Este tipo de controles se enfocan en verificar la valoración y clasificación arancelaria de las mercaderías así como en validar la veracidad de las transacciones y el tratamiento tributario que le correspondería.

En el caso guatemalteco, la SAT es el paraguas de las intendencias y gerencias que la conforman. A través de su Intendencia de Recaudación y Gestión se ejecutan las actividades de planificación, organización y evaluación de acciones que controlan el cumplimiento de las obligaciones tributarias tanto de los tributos internos como los que gravan el comercio exterior. En tanto que la supervisión, inspección, verificación y determinación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras se encuentra a cargo de la Intendencia de Fiscalización. Las dependencias consideradas de apoyo técnico brindarán soporte a las intendencias y gerencias bajo la SAT. Las actividades relacionadas a evaluación de normativa interna, control de resoluciones emitidas por la SAT en materia tributaria, aduanera y administrativa se encontrarán a cargo de la Secretaria General. Los estudios y análisis del comportamiento de impuestos, variables tributarias y aduaneras se encontrarán a cargo de la Gerencia de Planificación. La gestión de recursos financieros, administrativos y logísticos, a requerimiento de las dependencias de la Institución,

abarca tanto las áreas tributarias y aduaneras bajo la SAT. Estas funciones son ejercidas por la Gerencia de Recursos Humanos, Administrativa Financiera, Infraestructura; y, Seguridad Institucional.

Por su parte, la SUNAT se encuentra estructurada en tres divisiones: la Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos, la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas y la Superintendencia Nacional Adjunta de Administración Interna; siendo esta última la dependencia donde existe una marcada integración en el ámbito tributario y aduanero. Esto se debe a que las intendencias que conforman la Superintendencia Nacional Adjunta de Administración Interna, centralizan la supervisión y control de las acciones de apoyo y asesoramiento de todos los entes que conforman la SUNAT, así como la coordinación de éstos en su colaboración con los demás órganos de la Entidad. A través de esta Superintendencia se planifican mejoras en la gestión institucional, proponen proyectos relacionados a normativa tributaria y aduanera así como se asesora

Política fiscal y tributaria

a los órganos que conforman la SUNAT en asuntos de carácter jurídico de naturaleza administrativa, civil y laboral, incluyendo la absolución de consultas. Mientras tanto, los órganos de la Superintendencia Nacional Adjunta de Administración Interna considerados de apoyo se encuentran enfocados en especializar y conducir al recurso humano de la SUNAT, gestionar los procesos de tipo administrativo – financiero, proveer el servicio informático además de mantener asegurados los sistemas de la institución, disponer de planes contingentes relativos a la seguridad en el organismo y coordinar los entes administrativos de la institución.

4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS PROCESOS DE FUSIÓN

Dentro de las ventajas de los procesos de fusión se encuentran:

- La eficiente utilización de los medios disponibles a través de la fusión de las entidades, incidió en una racionalización de costos relacionados a la administración de los recursos humanos, redes de comunicación, gestión económica financiera y de la documentación administrativa.
- El cambio tecnológico mejoró los sistemas de procesos de negocio. Un ejemplo de ello fue la utilización de información de las bases de tributos internos con la finalidad de mejorar la data de la información de la administración aduanera para ejercer mejores controles en el cumplimiento de obligaciones aduaneras puntuales.
- La detección de modalidades de evasión que afecta a ambos sectores de control de tributos internos y externos es otra de las ventajas de estos procesos de fusión. Adicionalmente, la integración de funciones se constituyó en una catapulta para el proceso de mejoras en planes de reformas legales para combatir la evasión.
- Es importante recalcar que todo proceso de fusión puede resultar exitoso si se toman en cuenta las diferencias existentes en cuanto a

niveles de tecnología entre las entidades, los cuales deben confluír a obtener un mismo nivel de desarrollo tecnológico.

- La mejora de los procesos de control de las obligaciones tributarias, debido a la implementación de la centralización de las declaraciones de los contribuyentes, constituye una herramienta que brinda un mejor seguimiento del cumplimiento de las mismas.
- Las inversiones efectuadas durante el proceso de fusión han sido recuperadas paulatinamente a través de la construcción de nuevos edificios, adquisición de inmuebles, vehículos y mejoras a la infraestructura existente como resultado de los costos de economías de escala obtenidos.
- El modelo organizacional ha beneficiado al recurso humano que comparte conocimientos en sus áreas de experiencia.
- En cuanto a las operaciones aduaneras uno de los cambios positivos fue la implementación de un sistema automatizado para someter en línea las declaraciones aduaneras y monitorear y dar seguimiento al proceso de entrada de bienes.
- La implementación de sistemas y procesos modernos para proveer un buen servicio al contribuyente, destacándose los pagos a través del sistema bancario, el establecimiento de oficinas en mayor número de ciudades y una página web que ofrece asistencia e información al contribuyente.
- La productividad en cuanto a la recaudación del IVA en términos del porcentaje del PIB mejoró luego del proceso de fusión lo cual es atribuido al mejoramiento de la efectividad de la administración tributaria y de la reducción de la magnitud de la evasión.
- El establecimiento de la segmentación de contribuyentes en contribuyentes especiales medianos y contribuyentes especiales grandes.
- Se replicaron las buenas prácticas de un organismo

Política fiscal y tributaria

eficiente al organismo que presentaba deficiencias.

- Dentro de los procesos operativos se implementaron acciones que integraron los procedimientos administrativos en el área aduanera y de tributos internos.
- Se han implementando acciones conjuntas por órganos que previenen el Contrabando y Control Fronterizo, Aduanas y Tributos Internos, con la finalidad de fortalecer y potenciar los controles en el tráfico de mercancías, medios de transporte y personas.
- La automatización y gestión del sistema de asignación de riesgos para las declaraciones de Aduanas, incorpora información de Tributos Internos lo cual influye en la asignación de reconocimiento físico a determinados usuarios de comercio exterior.
- Respecto a las cobranzas han existido avances para la unificación de procesos operativos en ciertas dependencias aduaneras y tributarias

con la finalidad de unificar criterios traducidos en reglamentos de cobranza coactiva aplicable para los tributos internos y aduaneros.

- La integración de áreas de apoyo ha permitido establecer ahorros al Estado y economías de escala.
- La implementación de acciones orientadas a simplificar trámites ha reducido los costos de cumplimiento por parte de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior.
- La detección de modalidades de evasión que afecta a ambos sectores de control de tributos internos y externos es otra de las ventajas de estos procesos de fusión.
- La instrucción conjunta del personal ha permitido que el personal de la administración de las Aduanas y de Tributos Internos se beneficien del conocimiento compartido.

Entre las desventajas se presentan:

- La fusión bajo un esquema que mantiene las funciones

tributarias y aduaneras bajo dos entes diferentes, no debe hacer olvidar que estos entes poseen una naturaleza propia, lo que podría causar confusión al momento de la fusión. Las directrices deben ser claras y específicas acerca de los resultados esperados por cada ente.

- No todos los procesos pueden ser fusionados debido a la existencia de particularidades que los diferencian. Es necesario identificar a partir de cuales procesos se puede obtener valor agregado al final de la fusión.
- La renuencia del equipo humano a un proceso de fusión donde se tiende a homogeneizar las condiciones laborales.
- El asentamiento de un nuevo ente fusionado podría crear ausencia de coordinación entre este organismo y otras dependencias estatales. Es necesario crear puentes de comunicación para compartir información entre nuevos organismos y los que ya se encuentran asentados, en caso de ser necesario.
- Es primordial aceptar la deficiencia de calidad académica en un porcentaje de los funcionarios de los entes fusionados, así como la falta de expertos en temas tributarios y fiscales, lo que podría acarrear cierto desfase de conocimientos entre funcionarios y demora en la atención de los trámites pertinentes.
- Todo proceso de fusión conlleva un tiempo de acoplamiento en la integración de negocios comunes. Los esfuerzos deberían ser complementados para obtener mejores resultados en la lucha contra la evasión y el fraude tributario y aduanero.
- La integración física debe ser socializada y practicada también en las zonas interiores de los países, para evitar la duplicidad de oficinas tributarias y aduaneras en una misma área geográfica.
- La integración de las culturas organizacionales lleva un tiempo de adaptación para

Política fiscal y tributaria

los funcionarios de ambos entes.

- Se requiere mejorar las normas y procedimientos para el control de las obligaciones tributarias y aduaneras con la finalidad de tener atribuciones en el área operativa que permitan luchar contra la evasión tributaria y el contrabando de manera unificada. Por ejemplo, en ciertas entidades que supervisan Tributos Internos, la cobranza obedece al criterio del domicilio fiscal. Mientras que en Aduanas, la cobranza se inicia donde la persona jurídica o natural ha realizado el hecho imponible.
- Si bien ciertos entes de tributos internos y de comercio exterior comparten específicas bases de datos, el hecho de una apertura limitada en la información, restringe la toma de decisiones en labores de investigación y fiscalización. Este acceso restringido se debe a temas de seguridad de la información así como procedimientos y

permisos que conllevan una carga burocrática.

- Las remuneraciones podrían permanecer constantes por un largo período de tiempo debido a que la fusión conlleva un aumento del número de funcionarios, lo que ocasionaría un clima laboral tenso.

El presente documento muestra un diagnóstico de Administraciones Tributarias que han adoptado la fusión como un mecanismo de mejora de acciones en el ámbito tributario y aduanero, obteniendo en mayor o menor medida su objetivo.

Para este tipo de procesos, es necesario tomar en consideración que se deberán superar resistencias internas, culturales y rentabilizar la operación, para evitar ineficacias en su implementación. Adicionalmente, es necesario analizar la estructura organizativa de las entidades a fusionar, revisando sus sistemas de información, planificación, operativa tributaria, métodos de trabajo.

A partir de este diagnóstico es que se medirá la intensidad del proceso

de integración, la cual podría tratarse de una integración nominal, que bajo una autoridad común mantenga una clara separación entre ambas organizaciones. La otra posibilidad se trataría de una integración con mayor o menor intensidad en áreas de servicios de apoyo, procesos funcionales como recaudación, cobro coactivo o fiscalización, sistemas de información, procesos de capacitación, etc.

Se espera que este análisis sirva a la Administración Tributaria Ecuatoriana como un referente para acciones futuras en esta línea.

5. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Tributaria España y otros (2009) *Boletín Foro Fiscal Iberoamericano 2do. Semestre*, Número 9. Disponible en: [file:///C:/Users/secm311012/Downloads/Boletin_Foro_Fiscal_N_9%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/secm311012/Downloads/Boletin_Foro_Fiscal_N_9%20(1).pdf)

CIAT (2010). *Ponencias – Conferencia Técnica CIAT 2010*. Disponible en: [http://www.ciat.org/index.php/es/cooperacion-](http://www.ciat.org/index.php/es/cooperacion-internacional/actividades-internacionales/conferencias-tecnicas/ponencias/1282-ponencias-conferencia-2010.html)

[internacional/actividades-internacionales/conferencias-tecnicas/ponencias/1282-ponencias-conferencia-2010.html](http://www.ciat.org/index.php/es/cooperacion-internacional/actividades-internacionales/conferencias-tecnicas/ponencias/1282-ponencias-conferencia-2010.html)

CIAT, CAPTAC, BID (2012). *Estado de la administración tributaria en América Latina: 2006-2010*. Disponible en: [file:///C:/Users/secm311012/Downloads/An%C3%A1lisis%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/secm311012/Downloads/An%C3%A1lisis%20(1).pdf)

SUNAT (s/f). Ley 27334. Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/sunat/ley-27334.pdf>

USAID (2001). *Aplicación de Mejores Prácticas Internacionales al Desempeño de la Administración Tributaria de Guatemala: Un estudio de benchmarking*. Disponible en: <http://www.frpii.org/english/Portals/0/Library/Tax%20Administration/Aplicacin%20de%20Mejores%20Prcticas%20al%20Desmpeo%20de%20la%20Administracin%20Tributaria%20de%20Guatemala.pdf>

Política fiscal y tributaria

Tabla 1. Competencias de las Administraciones Tributarias

	Tributos Internos	Aduanas	Seguridad Social	Otras
Argentina (AFIP)	X	X	X	Impuesto provincial sobre los ingresos brutos
Bolivia (SIN)	X			
Brasil (RFB)	X	X	X	Impuestos sub-nacionales cobrados a través de SIMPLES
Chile (SII)	X			Impuesto Municipal a los Bienes Raíces
Colombia (DIAN)	X	X		
Costa Rica (DGT)	X			
Ecuador (SRI)	X			
El Salvador (DGII)	X			
Guatemala (SAT)	X	X		IUSI municipal, regalías petroleras e hidrocarburos compartibles, Impuesto de Turismo e Impuesto de Salida
Honduras (DE-I)	X	X		
México (SAT)	X	X		
Nicaragua (DGI)	X			FOMAV y otros ingresos no tributarios
Panamá (DGI)	X			Recauda las contribuciones sociales de los trabajadores independientes
Paraguay (SET)	X			
Perú (SUNAT)	X	X	X	IPM, Impuesto a las Embarcaciones de Recreo e Impuesto al Rodaje, Regalías mineras.
República Dominicana (DGII)	X			Impuesto de circulación de vehículos de motor
Uruguay (DGI)	X			

Fuente: Estado de la Administración Tributaria en América Latina 2006-2010

