



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización
en “Administración Financiera del Sector Público”

“Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro”

Por

Leandro Luciano SFERCO

Abogado

DNI 26.481.898

COHORTE 2015

Currículum Abreviado

Datos Personales

Nombre y Apellido: Leandro Luciano SFERCO

Fecha de Nacimiento: 12/04/1978

DNI: 26.481.898

Estado Civil: Divorciado, 4 Hijos

Domicilio: 7 de Marzo N° 380 - Carmen de Patagones – Buenos Aires

Correo Electrónico: lucianosferco@hotmail.com.ar

Tel: 2920-584721

Estudios Cursados

- **Abogado** - Universidad Nacional de Córdoba - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. (Febrero 1996- Junio 2002)- Córdoba.
- **Bachiller con capacitación laboral en Auxiliar Contable e Impositivo.** Colegio: Instituto Fray Mamerto Esquiú, Villa del Dique - Córdoba. Ingreso: Marzo de 1991 - Egreso: Diciembre de 1995.
- **Curso de Posgrado** en Derecho Tributario Universidad: Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca). Fecha: Diciembre 2014. Aprobado.
- **Curso de Posgrado** en Derecho Constitucional: Universidad Nacional de Buenos Aires. Fecha: 2004. Aprobado

Experiencia Laboral

- **Abogado Litigante** - Desde el 18 de septiembre de 2002 hasta la actualidad en la jurisdicción de Río Negro, Provincia de Buenos Aires y el Fuero Federal
- **Gerente de Asuntos Legales de la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro-** Desde el 10 de diciembre de 2011 hasta la actualidad.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Resumen Ejecutivo

El presente documento describe la experiencia exitosa del trabajo conjunto entre dos poderes del estado para implementar una solución transparente y eficiente para la gestión judicial de la deuda de tributos provinciales. El proyecto representa un salto cualitativo en la temática tributaria teniendo en cuenta que permitió que la provincia de Río Negro se convierta en la primera jurisdicción nacional en digitalizar y “despapelizar” la totalidad de un proceso judicial, en este caso, el de las ejecuciones fiscales.

Cabe aclarar al lector que fui parte del grupo de trabajo que llevo a cabo la reingeniería del proceso en el ámbito administrativo por parte de la Agencia de Recaudación Tributaria en mi carácter de Gerente de Asuntos Legales y luego como Delegado por la ART en de la Unidad de Coordinación y Supervisión del Sistema de Digitalización creada por la Acordad N° 14/2014, en la coordinación y mantenimiento del sistema digital de Ejecuciones Fiscales.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Índice

Currículum abreviado.....	2
Resumen ejecutivo.....	3
Abreviaturas.....	6
Introducción.....	8
CAPITULO I - Marco de situación al comienzo del proyecto.-	
1. Disposición geográfica de la ARTRN	10
2. Descripción del proceso previa a la implementación	12
CAPITULO II - Solución Propuesta	
1. Fin último de la Ejecución Fiscal	13
2. Reingeniería de Procesos	15
2.-a) Proceso de selección de deuda.....	16
2.-b) Desarrollo de un Nuevo Módulo.....	17
2.- c).1 Emisión de Boleta de deuda	17
2.- d).2 Actualización de Boleta de deuda.....	18
2.- e).3 Emisión de Demandas.....	18
3.-Firma Digital	
3.- 1) Utilización por parte del Director Ejecutivo	18
3.- 2) Utilización por parte de los Representantes Fiscales.....	19

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

3.-3) Utilización por parte de los Agentes de DEF y Gerente de Administración:.....	19
4.- Acuerdos entre Poderes.....	20
5.- Seguridad Informática.....	21
6.- Explotación de la Información.....	21
7.- Capacitación.....	22
8.- Ambiente de Hardware y Software.....	22
III.- HIPOTESIS.....	23
III- 1) Hipótesis El sistema de Digitalización y Sistematización de las ejecuciones Fiscales implementado en la ARTRN responde a los principio de eficiencia, eficacia y economía.....	24
III- 2) Hipótesis El sistema de Digitalización y Sistematización de las Ejecuciones Fiscales implementado en la ARTRN responde a un modelo de gestión por resultados.....	30
Conclusiones.....	34
Innovación e Inédito	
Beneficiarios	
Relevancia para el Interés Público	
Apéndice.....	40
Bibliografía consultada.....	44

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Abreviaturas:

ARTRN Agencia de recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro

SIAT: Sistema Integrado de Administración Tributaria

GAL Gerencia de Asuntos Legales

GTI Gerencia de Tecnologías de la Información.

GRYC Gerencia de Recaudación y Cobranzas

PJ Poder Judicial

LEX DOCTOR: Sistema de gestión de trámites judiciales del PJ

FODA: Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

DEF: Departamento de Ejecuciones Fiscales

VPN: Red Privada de Datos

ONTI: Oficina Nacional de Tecnologías de Información

IPP: Intranet Pública Provincial

IIBB: Impuesto a los Ingresos Brutos

DDJJ: Declaraciones Juradas.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

RPI: Registro de la Propiedad Inmoble.

DNRPA: Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Automotor

SINTyS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Introducción

La presente tesina tiene por fin describir el proceso de digitalización y sistematización de las ejecuciones fiscales que se llevó a cabo en el ámbito del organismo recaudador de provincia de Río Negro, la Agencia de Recaudación Tributaria, y la relación de ésta con el Poder Judicial de Río Negro.

Los recursos tributarios provinciales, representan para la provincia de Río Negro, el 30 % del total de recursos corrientes en el presupuesto base devengado 2016¹. Por lo tanto es fundamental y estratégico su incremento en términos relativos para lograr una mayor independencia del poder central, el cual trasfiere fondos coparticipables en franca disminución y transferencias directas de extrema discrecionalidad.

Por lo tanto es fundamental desarrollar nuevos procesos que tiendan a cumplir con el objetivo definido en el plan estratégico de la ARTRN de administrar en forma eficiente y eficaz, la aplicación, recaudación y fiscalización de los impuestos de la provincia de Río Negro, que tiendan a incrementar la proporción de recursos propios en el presupuesto anual.

Los recursos tributarios son una parte importante del macro sistema, al cual Alfredo Le Pera define como administración Financiera *“un macro sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Sector Público para la satisfacción de*

¹ Ver Figura 3 Informe de Gestión Ministerio de Economía 2013, 2015 y 2016.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

necesidades colectivas.”² Por ello es muy importante llegar a un óptimo nivel en la eficiencia en la recaudación del principal recurso del estado.

En este orden de ideas, se implementó el proyecto de sistematización y digitalización de las ejecuciones fiscales en el marco del plan estratégico del organismo como parte del eje de planificación “Acciones Tendientes al Cobro” e involucró la reingeniería del proceso de selección de deudores morosos, cuyas deudas reúnen determinadas condiciones para el envío a juicio y su posterior gestión judicial, el análisis del personal involucrado en el proceso y su capacitación, el desarrollo de un módulo del sistema principal de la Agencia, las implementaciones que resultaron necesarias para poder contar con una comunicación directa y segura entre los organismos, la incorporación de la firma digital para otorgarle legalidad a las actuaciones, así como la posterior explotación de la información mediante la utilización de una herramienta de business intelligence valiéndose de un repositorio de datos para la toma de decisiones.

Para llevar adelante el mencionado proceso se llevó a cabo un trabajo conjunto que involucró a personal de tres de sus ocho gerencias, la Gerencia de Asuntos Legales, la Gerencia de Tecnologías de la Información, la Gerencia de Recaudación y Cobranzas y el Poder Judicial de la Provincia.

²Alfredo Le Pera “Estudio de la Administración Financiera Pública”,2007. Ediciones Cooperativas. Pag. 42

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

CAPITULO I - Marco de situación al comienzo del proyecto

1. Disposición geográfica de la ARTRN.

La ARTRN es la responsable de recaudar los tributos Automotor, Ingresos Brutos, Inmobiliario y Sellos; y gestiona además el cobro de diferentes Tasas Retributivas de Servicios, multas de tránsito, canon de riego, ciertas tasas municipales y tiene la facultad de recaudar todo aquello que el Poder Ejecutivo le encomiende o lo que convenga con otros organismos del estado en cualquiera de sus ámbitos.

Es una organización con importante presencia territorial, compuesta por 8 Delegaciones, 11 Subdelegaciones y 16 Receptorías distribuidas en diferentes localidades de la provincia de Río Negro, Bahía Blanca y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Figura 1. Gráfico con la ubicación geográfica de las dependencias de la Agencia de Recaudación Tributaria y las Cabeceras de las Circunscripciones Judiciales del Poder Judicial de Río Negro.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Esto hace que la logística sea un insumo de gran relevancia en los servicios que presta la agencia, por ello resulta imperioso reducir sus costos al mínimo posible, sin que esto implique una disminución en la calidad del servicio que presta.

Por ello una de las premisas que se tuvo en cuenta para la solución propuesta fue la eliminación del traslado de los expedientes a lo largo de toda la provincia y reducir al mínimo el envío de correspondencia relacionada a las ejecuciones fiscales.

2. Descripción del proceso previa a la implementación.

Al momento de realizar el diagnóstico y evaluación de la situación se observó que el proceso de selección de deudores morosos en condición de envío a juicio era un tanto anárquico.

Lo realizaba el personal en las distintas delegaciones de la Agencia, en forma descoordinada dado a la carencia de una normativa central que rigiera los parámetros que debía reunir la deuda por objeto (rodado, inmueble, inscripción en iibb, etc) para ser enviado a juicio.

La selección era en base a la deuda por objetos y no por contribuyente, lo cual traía aparejado que una persona podía ser enviada a juicio por cada objeto que tuviera relacionado y si cada uno de ellos, no llegaba al mínimo dispuesto por el PJ para la avocación de la justicia civil, se daba la paradoja que si bien el contribuyente podía tener una cantidad de deuda significativamente alta en la sumatoria de las deudas de todos los objetos relacionados era insignificante por cada uno de ellos y por lo tanto no poseía causas judicial en su contra. El caso más común era el de los contribuyentes propietarios de grandes loteos.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

La descentralización operativa no respondía a un trabajo coherente y uniforme sino que estaba regido por la discrecionalidad y el caos.

El total del personal involucrado era de aproximadamente 50 personas, cada delegación afectaba en forma dispar al personal para llevar a cabo esta tarea, por lo tanto el envío de la deuda a juicio respondía a la disponibilidad de recursos de cada oficina.

Esta discrecionalidad y falta de coordinación entre las distintas oficinas sumado a un proceso completamente manual, atentaba con el principal fin de la ejecución fiscal, que es la percepción del riesgo por parte de los contribuyentes a ser ejecutados en caso de mora.

Continuando con la descripción del proceso de emisión de la resolución de apremio, una vez seleccionado el grupo de contribuyentes morosos, para cada caso se emitía un reporte de deuda con el que se elaboraban las resoluciones (boletas de deuda) y se daba comienzo a los expedientes administrativos, también totalmente en forma manual y no estandarizada, en la que se volcaban los datos del contribuyente (Apellido y Nombres o Denominación, Domicilio Fiscal, etc.), así como el detalle de la deuda reclamada (Tributo, Objeto, Concepto, Año, Cuota, Importe Original, Intereses, Importe Total), entre otra información que formaba parte del expediente.

En los casos que se pretendía ejecutar deuda por impuesto inmobiliario, se debía adjuntar el informe de dominio de cada inmueble, lo cual suponía una demora de 30 días en la emisión del informe por parte del RPI.

Se imprimían 5 (cinco) copias de la resolución para diversos archivos, las cuales eran firmadas por el agente que confeccionaba el proyecto de resolución, por el delegado y por el Director Ejecutivo de la Agencia, el expediente administrativo que daba origen a la

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

resolución de apremio constaba en promedio de 50 (cincuenta) fojas y en la etapa judicial de otras 100 (cien) fojas.

Luego, la resolución de apremio (hoy remplazada por la boleta de deuda) era enviada vía correo postal a los representantes legales para que den inicio a la gestión judicial del reclamo propiamente dicho.

El proceso administrativo mencionado tenía una demora mínima de 6 (seis) meses y la judicial en unos 2 meses hasta la traba de las medidas cautelares, además adolecía del mínimo control necesario por parte de los responsables del área dado que la información no estaba sistematizada ni digitalizada para una rápida explotación, así como tampoco ofrecía la posibilidad de contar con estadísticas mínimas del proceso de gestión judicial.

CAPITULO II - Solución Propuesta

Luego de realizar el diagnostico previo y el correspondiente cuadro FODA, se planteo como objetivo optimizar el proceso para acortar el tiempo que insumía el mismo, hacerlo más eficiente, centralizando la operatoria y transparentándolo a través de un acceso simple a la información de las causas judiciales y su estado.

1.- Fin último de la Ejecución Fiscal:

La Ejecución Fiscal resulta ser una de las dos herramientas más importantes y eficaces con la que cuenta una administración fiscal para aumentar la percepción del riesgo en el contribuyente.

Hay dos riesgos que se busca crear en la psiquis del contribuyente:

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

- 1) El riesgo a que se ve expuesto el contribuyente moroso a ser enviado a juicio y por consiguiente a la ejecución forzada de sus bienes.
- 2) El riesgo que percibe un contribuyente evasor a ser fiscalizado y como consecuencia de ello al dictado de un acto administrativo que impugne sus DDJJ y la imposición de las multas a las faltas de omisión de pago y los deberes formales que pudiera haber cometido.

En resumen, si una administración tributaria pretende que sus contribuyentes cumplan voluntariamente el pago de los tributos en tiempo y forma, debe realizar de manera eficaz, eficiente y económica las ejecuciones fiscales a los morosos y fiscalizaciones a los evasores.

He aquí la importancia de contar con un sistema de ejecuciones fiscales de las características del implementado en la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro, en donde se hizo una reingeniería de los procesos para hacerlos más eficientes, eficaces y económicos, para la selección, emisión y ejecución de la boleta de deuda.

La recaudación de impuestos a través de la gestión judicial de la deuda es un fin secundario, una consecuencia de las acciones que lleva a cabo el fisco para aumentar la percepción del riesgo a los contribuyentes de que en caso de incumplir sus obligaciones pueden sufrir la ejecución forzada de sus bienes.

El monto recaudado, tanto por las ejecuciones fiscales como por las fiscalizaciones, resultan insignificantes en relación a la recaudación total de impuestos. En la actualidad es de 1% para el caso de las ejecuciones fiscales, pese a que se haya aumentado significativamente las ejecuciones fiscales, en virtud del nuevo sistema digital.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

En cambio, desde la implementación en el año 2012 del sistema de ejecuciones fiscales digitales, se aumentó el cumplimiento voluntario y en término del pago de impuestos en especial los tributos facturados (automotor e inmobiliario) en este último caso se pasó de un cumplimiento en término de 52% al 60%³ del total facturado y si extendemos la estadística a lo pagado dentro del año de facturación, se pasó de un 58% a un 68% igualando al impuesto automotor que por recaer en bienes de mayor transferencia tiene un grado de cumplimiento mayor.

Para conseguir el objetivo, de que el proceso de selección emisión y ejecución de la deuda sea eficaz, eficiente y económico, resultó necesario comenzar con una reingeniería del proceso para identificar cuáles eran los pasos redundantes y así poder eliminarlos, adecuar el marco normativo tanto del Poder Judicial como de la Agencia de Recaudación Tributaria, implementar la tecnología apropiada para comunicar de manera segura cada oficina de la Agencia con la circunscripción judicial⁴ correspondiente y capacitar a todo el personal involucrado en la nueva operatoria para gestionar deuda por la vía judicial.

2.- Reingeniería de Procesos

Se revisaron todos y cada uno de los procesos involucrados en la gestión judicial de la deuda: selección de contribuyentes morosos, personas involucradas en el proceso, registro de los títulos de crédito, generación de la boleta de deuda, información que deben contener, canal de envío de la boleta al ámbito de la justicia, notificación judicial al contribuyente y se evaluó la digitalización del proceso con la tecnología existente, tanto en la ARTRN como en

³ Ver Figura N° 4 Estadística de la Agencia de Recaudación Tributaria.

⁴ El Poder Judicial de Río Negro está organizado en cuatro circunscripciones judiciales, con las ciudades de Viedma, General Roca, Bariloche y Cipolletti como cabeceras de la 1ra, 2da, 3ra y 4ta, respectivamente. Ver Figura 1.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

el PJ, la comunicación electrónica de las medidas cautelares a organismos oficiales y incorporación de la firma digital al proceso administrativo y judicial.

2.- a) Proceso de selección de deuda: Se centralizó la selección de la deuda a través de métodos de elección por parámetros objetivos (política tributaria, monto adeudado, antigüedad, capacidad contributiva, tributo, cantidad de posiciones adeudadas, etc.) eliminando la discrecionalidad, del jefe de oficina, tanto de la oportunidad, el momento y el contribuyente a enviar a ejecución fiscal.

Para esto se creó una nueva área dentro de la **GAL**, el Departamento de Ejecuciones Fiscales **DEF** con misiones y funciones bien definidas en el organigrama de la Agencia.

La selección se hace por cruces de las bases de datos que posee la Agencia, donde se constata on line la titularidad registral, gracias a los convenios de intercambio de información suscriptos con el **RPI** y el **DNRPA** en el marco del nuevo de esta reingeniería de procesos, además se evalúa la capacidad contributiva del contribuyente (cantidad de objetos asociados), el riesgo fiscal (de acuerdo al historial de la conducta en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, planes de pagos, etc) y el tamaño del contribuyente (facturación anual).

A los fines del seguimiento de la deuda y la fijación de parámetros objetivos, se crearon arboles de decisión, conforme el discurrir del recupero del crédito fiscal, modo de comunicación (SMS, IVR, MAIL y POSTAL), etc. lo que finaliza con el envío a juicio de los deudores que cumplieron el recorrido dentro del árbol⁵.

⁵ Figura 5. Fuente: árbol de decisión de la Agencia de Recaudación Tributaria estrategia general.-

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

2.- b) Desarrollo de un Nuevo Módulo: Se avanzó en la definición de un nuevo módulo del Sistema Integrado de Administración Tributaria (**SIAT**), sistema que administra toda la información referida a la deuda de los contribuyentes que se pretendía gestionar.

2.- b).1 Emisión de Boleta de deuda: El módulo recupera la deuda de los contribuyentes en base a cierta parametrización ingresada para cada caso e identifica grupos de trabajo. A tales grupos de contribuyentes luego se le asocia en forma automática cierta información que se administra en un repositorio en base a datos aportados por diferentes Agentes de Información⁶ de la Agencia y de organismos públicos⁷ que permiten determinar la capacidad contributiva de los contribuyentes que forman el grupo.

En base a ciertos parámetros que determinan, entre otras cosas, la antigüedad de la deuda, el tipo de tributo y el importe mínimo a reclamar por la vía judicial, se filtran los contribuyentes del grupo seleccionado originalmente quedando aquellos que cumplen determinadas condiciones para que se generen en forma automática y para cada uno de ellos las boletas de deuda que contienen: datos del contribuyente, domicilio fiscal, domicilio fiscal electrónico, tributos involucrados, objetos/hechos⁸ involucrados, detalles de la deuda indicando para cada posición fiscal reclamada, la deuda original, vencimientos, intereses y el saldo actualizado a la fecha de generación, entre otros, cumpliendo los elementos constitutivos válidos que dan origen a la ejecución fiscal⁹.

⁶ Agentes que aportan información de consumo de contribuyentes tales como empresas de servicios, tarjetas de crédito, entre otras

⁷ Uno de los organismo por excelencia que aporta información sobre la capacidad contributiva es el SINTyS.

⁸ Ojeto/Hecho es como se identifica en la jerga tributaria a cada objeto o hecho sometido a gravamen

⁹ Ley 2938 de Procedimiento Administrativo, Art. 12

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

2.- b).2 Actualización de Boleta de deuda: El mismo modulo tiene una función por la cual se actualiza la deuda incluida en la boleta a una fecha determinada para ser presentada en el juzgado como liquidación descontados los posibles pagos parciales efectuados por el contribuyente a través de los planes de pagos.

2.- b).3 Emisión de Demandas: A los fines de normalizar las ejecuciones fiscales y eliminar la discrecionalidad en la traba de medidas cautelares por parte de los letrados intervinientes y disminuir el tiempo de interposición de las demandas ante el **PJ**, se creó dentro del modulo juicios, una función para la emisión de la demanda relacionada a la boleta de deuda que se selecciona.

La demanda toma los datos directamente de la base de datos del sistema core **SIAT**, eliminando los errores de carga en el sistema **Lex Doctor** del **PJ**, lo cual facilita el control por parte de los Jueces que entienden en las Ejecuciones Fiscales.

Respecto a las medidas cautelares, el usuario del **DEF** puede elegir la media cautelar a trabar, por ejemplo si el contribuyente tiene cuentas bancarias habilita la posibilidad de emitir la demandad con la solicitud de la traba de embargo por las sumas adeudadas en el banco y/o bancos con los cuales trabaja, si tiene bienes muebles registrables o inmuebles, la demanda se emite con la petición de traba sobre ellos y en caso de no tener bienes ni cuentas bancarias informados en SIAT, se emite la demanda con la solicitud de la inhibición general de gravar o vender sus bienes.

3.-Firma Digital

Una vez que se organizó el modulo de juicios por el cual se digitalizó y sistematizó la emisión y administración de las boletas de boletas de deuda, se procedió a incluir la firma

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

digital en dichos procesos, para darle forma de documento público al acto administrativo que implica la firma de la boleta de deuda conforme la ley de procedimientos administrativos Ley provincial N° 2938 en el marco de la Ley provincial A N° 3997 de adhesión a Ley Nacional de Firma Digital N° 25.506.

En un primer estadio de pruebas de funcionamiento del sistema de digitalización de ejecuciones fiscales, el Poder Judicial de Río Negro, en su calidad de autoridad certificante de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información **ONTI**, otorgó las firmas digitales para el Director Ejecutivo, el Gerente de Asuntos Legales y cada uno de los Representantes Legales de la Agencia para comenzar a utilizar la nueva operatoria.

Luego el Poder ejecutivo gestionó la calidad de autoridad certificante de firma digital ante la **ONTI** y procedió a otorgar la firma digital al Director Ejecutivo, el Gerente de Asuntos Legales, a los Representantes Fiscales, a los integrantes del **DEF** y al Gerente de Administración.

3.- 1) Utilización por parte del Director Ejecutivo:

El Director Ejecutivo firma digitalmente las boletas de deuda, actos administrativos que ordenan la ejecución fiscal a un contribuyente, y las mismas se archivan en un repositorio de documentos digitales donde es tomado por un agente del **DEF** para ser remitida al Representante Fiscal asignado junto a la demanda que fue emitida masivamente en formato digital.

3.- 2) Utilización por parte de los Representantes Fiscales:

Los Representantes Fiscales utilizan la firma digital, tanto en la faz administrativa que los liga con el Poder Ejecutivo, como en los documentos que se presentan en los

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Juzgados, desde la demanda, las cédulas, solicitud de medidas cautelares documentos, certificación de aportes a la caja forense y formularios de tasa de justicia, comunicación de medidas cautelares a organismos públicos (RPI, DRPNA, BCRA, etc), emisión de recibos (fojas de ruta digitales con las boletas de deuda, de la percepción de honorarios, notificación de resoluciones, etc.), etc.

3.- 3) Utilización por parte de los Agentes de DEF y Gerente de Administración:

Los Agentes que prestan servicios en **DEF**, son los encargados de liquidar el reparto de los honorarios profesionales cobrados por las ejecuciones fiscales conforme las resoluciones que establecen los parámetros y montos, estas personas comunican mediante un documento firmado digitalmente al Gerente de Administración, la liquidación definitiva y este firma la orden de pago digitalmente y pasa a tesorería para que efectúe la transferencia pertinente a las distintas cuentas de los profesionales, al **IPROSS** por los aportes previstos en la ley provincial de ética pública N° 3550 y el reparto entre los empleados del organismo conforme lo previsto en el Art. 9 de la ley 2686 (Código Fiscal) y la Resolución Normativa N° 378/2017 ARTRN “Regulación de Representantes Fiscales”.

4.- Acuerdos entre Poderes

Una vez resuelto el problema de la emisión y firma masiva de boletas de deuda, resultó necesario un acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Judicial de la Provincia para avanzar en la Digitalización del proceso Judicial de Ejecución Fiscal.

A mediados del año 2012, se realizaron diversas gestiones con las autoridades máximas del Poder Judicial, en este caso, el Dr. Sergio BAROTTO vocal del Superior

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, quien es a la vez titular del Comité de Informatización del mencionado poder y sus equipos técnicos.

Como parte de la adecuación del marco normativo para la incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos de ejecución fiscal, en diciembre del año 2012 se introdujo en el código fiscal el art. 128 quater.¹⁰ y su reglamentación por parte del STJ¹¹ con el dictado de la Acordada 14/2014.

5.- Seguridad Informática

Para que la información viaje segura desde la Agencia hasta el Poder Judicial se implementaron redes privadas virtuales **VPN's**, por su sigla en inglés, para comunicar cada una de las oficinas de la Agencia con la Circunscripción Judicial correspondiente. Para ello se utilizó una implementación de software libre denominado OpenVPN que se llevó a cabo por profesionales y técnicos de la Gerencia de Sistemas del **PJ** trabajando conjuntamente con sus pares de la Gerencia de Tecnologías de la Información de la Agencia.

La mencionada implementación posibilitó que la información que viaja desde un puesto de trabajo de la Agencia para que se gestione en el ámbito del Poder Judicial viaje encriptada y de manera segura a través de la **IPP**¹² o valiéndose de internet, según la disponibilidad existente en cada localidad de la provincia.

6.- Explotación de la Información

¹⁰ **Artículo 128 quater** – “...El Tribunal Superior de Justicia puede disponer la digitalización del expediente de Ejecución Fiscal, además todos los actos procesales que se efectúen en el marco de la ejecución fiscal pueden ser producidos, almacenados, reproducidos, transmitidos y notificados por medios técnicos, electrónicos, informáticos o telemáticos...”

¹¹ Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro

¹² Intranet Pública Provincial

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Para explotar la información generada por el nuevo módulo “Juicios” del sistema core y a los efectos de segmentar la cartera y cumplimentar el árbol de decisiones establecido, se implementó un data warehouse utilizando la herramienta Pentaho. En dicho repositorio se puede relacionar información propia, producida por el sistema de la Agencia, con otra información proporcionada por los diferentes agentes de información por ésta designados.

La implementación aplicada al recupero de deuda en el ámbito de una administración tributaria fue considerada como “**caso de éxito**” por la firma Pentaho y publicada en su sitio web¹³.

7.- Capacitación

El trabajo desarrollado por la Agencia a nivel de capacitación del personal fue de gran envergadura, en el cual se incluyó la capacitación de abogados, jueces y personal administrativo lo que implicó un trabajo en conjunto con el Poder Judicial respecto a la gestión judicial de expediente electrónico

La capacitación al personal que utiliza las diversas herramientas, supone uno de los desafíos más importantes y en un cambio radical en la administración de la gestión de procesos administrativos y judiciales como fue la implementada en la Agencia.

8.- Ambiente de Hardware y Software

La solución implementada se desarrolló sobre la estructura tecnológica en la que funcionaba el proyecto SIAT Sistema Integrado de Administración Tributaria, teniendo en

¹³ Pentaho Data Integration - Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro como Caso de Éxito - <http://www.pentaho.com/las-capacidades-anal%C3%ADticas-de-pentaho-posibilitaron-al-gobierno-de-r%C3%ADo-negro-recuperar-dinero-y>

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

cuenta que se trata de un nuevo módulo que se alimenta de la información que gestiona el sistema.

La red de comunicaciones que conecta todas las oficinas, conocida localmente como la IPP Intranet Pública Provincial, es una red utilizada por diversos organismos de la Administración Pública Provincial que integra a la provincia de Río Negro de este a oeste y de norte a sur, incluyendo a sus delegaciones en Buenos Aires y Bahía Blanca.

En cada ciudad existe un nodo principal ubicado en la Policía de Río Negro que distribuye, desde allí, las comunicaciones a las oficinas públicas de la localidad. Todas las comunicaciones convergen al nodo central ubicado en el “data center” del Ministerio de Economía al que se conecta el “data center” de la Agencia.

El sistema SIAT administra toda la información que gestiona la Agencia de manera integrada en una base de datos que corre en servidores alojados en el “data center” de la Agencia que son administrados por personal propio.

La comunicación de las dependencias involucradas se describió oportunamente en el punto Seguridad Informática de la Solución.

III.- HIPOTESIS: En la presente tesina se pretende formular dos hipótesis relacionadas a las modernas formas de gestionar el estado.

La digitalización y sistematización de las Ejecuciones Fiscales, responde a un modelo estratégico de administración donde se gestiona en forma integral e integrada, se desarrollan procesos caracterizados por relaciones horizontales y verticales, se pone el énfasis del control en los resultados obtenidos, donde el control de gestión es fundamental para el logro de los

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

objetivos que se fijaron en un plan de trabajo, toma relevancia la formulación de planes estratégicos y metas de corto, mediano y largo plazo.

Es fundamental en una gestión por resultados, como la que se analiza en la presente tesina, definir los indicadores y las métricas para evaluar el cumplimiento de los objetivos.

III- 1) Hipótesis El sistema de Digitalización y Sistematización de las ejecuciones Fiscales implementado en la ARTRN responde a los principio de eficiencia, eficacia y economía, lo que se traduce en un proceso efectivo en el cumplimiento de su fin que es la percepción del riesgo en los contribuyentes y la posibilidad de replicar el nuevo proceso en otras administraciones tributarias.

A los fines de adentrarnos al desarrollo de la hipótesis propuesta, es necesario definir los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Economía: Se refiere a la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros, humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc., con oportunidad y al más bajo costo y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos.

Eficacia: Se refiere al logro de los objetivos y otros efectos previstos en planes, programas, proyectos, operaciones y actividades.

Eficiencia: Se refiere al uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido.¹⁴

¹⁴Resolución 145/93AGN del 7 de octubre de 1993. “*Normas de Auditoría externa*”. Pag. 34

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

1. Efectividad

El resultado de la digitalización y sistematización de la deuda en gestión judicial, desde la emisión de la boleta de deuda pasando por la ejecución fiscal hasta la imputación del pago, superó las expectativas de la Agencia y del Poder Judicial, así fue reflejado en los diversos comunicados de prensa y memorándums de ambos organismos oportunamente¹⁵.

1.a) En la emisión de la boleta de deuda. La selección masiva y centralizada de los grupos de contribuyentes utilizando criterios objetivos predispuestos de antigüedad de la deuda, capacidad contributiva y riesgo fiscal utilizando un modulo específico (Por ejemplo: automotores de alta gama con deuda mayor a determinado importe, inmuebles con deuda mayor a 2 años de una determinada localidad, contribuyentes del impuesto sobre los ingresos brutos de determinadas actividades, que posean retenciones bancarias, etc.) posibilitó no solo la emisión de un mayor número de boletas de deuda sino que además de una mejor calidad lo que se traduce en una mayor cobrabilidad.

1.b) En la calidad de la boleta de deuda. Respecto a la calidad de la boleta, estado por la posibilidad de seleccionar la totalidad de los contribuyentes dentro de un segmento y cruzarlos con información aportada por agentes de información, para seleccionar por capacidad contributiva (envío solo de los deudores con bienes registrables o retenciones bancarias), además por una función del sistema del nuevo modulo solo levanta la deuda no prescripta relevando en forma automática todas las causales de suspensión e interrupción registradas en el sistema y emite un archivo pdf por cada contribuyente por la deuda existente

¹⁵ Memoria y Balance 2013 - Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

en cada objeto, se cambia de una concepción de la deuda por objeto/hecho a una visión 360° del contribuyente donde se ejecuta el total de la deuda relacionada a un contribuyente.

El hecho que la boleta de deuda sea un reporte del sistema core, elimina el error humano en la confección de la resolución de envío a juicio, que fue remplazada por la nueva boleta de deuda sistematizada con las diversas bases de datos y digitalizada.

La inclusión de la firma digital en la boleta de deuda permitió darle mayor seguridad haciendo imposible su adulteración.

La gestión de la deuda por persona (CUIT) y no por objeto hace más eficiente la gestión, crea mayor percepción del riesgo y disminuye costos, tanto para la Agencia como para el contribuyente, que luego debe abonar las costas judiciales y honorarios.

1.c) En la cantidad de boletas de deuda. No cabe duda que la confección de la boleta de deuda como un reporte del sistema que toma información directamente de la base de datos, le permitiría a la Agencia enviar toda la deuda en mora a juicio. A partir de ello, la Gerencia de Recaudación y Cobranzas podrá seleccionar los casos de mayor interés fiscal teniendo como única limitante la capacidad de procesamiento por parte del Poder Judicial.

Esta selección de los grupos que antes la realizaban discrecionalmente y con criterios disímiles alrededor de cincuenta personas dispersas en las distintas oficinas, ahora se lleva a cabo centralizadamente con solo dos personas en el Departamento Ejecuciones Fiscales, quienes tienen la responsabilidad además de aplicar los criterios únicos fijados por la Dirección Ejecutiva conforme al árbol de decisión.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Así, una gestión que lograba completar entre 700 (setecientos) a 1100 (mil cien) juicios por año de baja cobrabilidad y de único objeto/hecho pudo escalar a 5000 (cinco mil) juicios de alta cobrabilidad y de múltiple objeto/hecho¹⁶.

1.d) En la calidad de la gestión de la deuda. En febrero de 2016 el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) publicó un manual de Recaudación y Cobranzas cuyo objetivo principal consiste en ser una guía de referencia en la materia y dar a conocer buenas prácticas basadas en experiencias de administraciones tributarias de países de Iberoamérica.

La Agencia cumple con la totalidad de las buenas prácticas descriptas en el manual verbigracia: Emisión de boletas de deuda bajo parámetros objetivos predispuestos, asignación de boletas de deudas a representantes fiscales conforme su desempeño en el recupero de deuda, trabas de medidas cautelares autorizadas por organismos jurisdiccionales, expediente electrónico (el único antecedente existente es el español a nivel administrativo instaurado por la ley 11/2007), notificación y constitución de un domicilio fiscal electrónico en el cual serán validas y fehacientes las notificaciones administrativas y judiciales¹⁷, utilización de bases de datos provistas por diversos entes del estado o agentes de información tendientes a desarrollar una inteligencia prejudicial a los efectos de maximizar los resultados en el recupero de deuda judicial teniendo en cuenta la capacidad contributiva del

¹⁶ Llegando en los casos de loteos enviados a juicio del tributo inmobiliario a incluir más de 1000 (mil) objetos en una misma boleta de deuda

¹⁷ Los españoles son referentes en el tema pero solo en la faz administrativa “...*La Administración Tributaria de España cuenta con un sistema de notificación administrativa, que ha resultado ser efectivo. El sistema utilizado se denomina “Dirección Electrónica Habilitada”, el cual permite el acceso electrónico de los ciudadanos a los “Servicios Públicos” y a su vez permite notificar a través de Internet en una dirección electrónica habilitada (DEH) para toda la Administración General del Estado...*”

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

contribuyente, creación de planes de pagos vinculados de capital y honorarios profesionales a los efectos que sean caducados automáticamente cuando se produzca el incumplimiento de alguno de ellos y la comunicación automática a través de un e-mail al representante fiscal que lleva la causa, segmentación de carteras conforme parámetros objetivos de antigüedad de la deuda, monto, riesgo fiscal, capacidad contributiva, etc. con herramientas de business intelligence, trabas de medidas cautelares digitales (inhibición RNPA y RPI)¹⁸.

Cabe aclarar que el CIAT está integrado las administraciones tributarias nacionales de cada país, es decir que en el caso de Argentina es AFIP, por ello resulta un doble merito, que la Agencia de Recaudación de Río Negro, por un lado se consiguió cumplir con la totalidad de las buenas prácticas fijadas en el documento (cosas que ninguna de las AT logró) y por el otro, fue conseguido por una administración tributaria subnacional que carece de los recursos, no solo económicos, tecnológicos sino de acceso a cierta información que solo puede tenerlo la administración nacional.

2. Facilidad de Reproducción

Por tratarse de una solución que se implementó sobre la base de un sistema que administra los tributos provinciales en gestión judicial, con el valor agregado que ofrece la incorporación de la firma digital en la interacción con el Poder Judicial provincial, y la utilización del software adoptado por éste, no parece tratarse de un proyecto que pueda reproducirse en otra jurisdicción provincial de manera directa.

¹⁸ En este caso el antecedente existente es el de Perú, que estableció un Nuevo Sistema de Embargos por Medios Telemáticos. Como antecedente nacional se puede citar el de la AFIP que también desarrolló un sistema de similares características llamado SOJ (sistema de oficios judiciales), que administra las circulares de embargos en cuentas a la vista del Banco Central de la República Argentina

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Sin embargo, el diseño de la solución, no pasó por un aspecto tecnológico innovador sino que el elemento más importante fue la reingeniería de los procesos, los acuerdos entre poderes, el trabajo de cuadros técnicos de los organismos involucrados, la utilización de las nuevas tecnologías en estos procesos y crear el marco legal apropiado para el desarrollo del nuevo proceso.

Por ello, el modelo de trabajo utilizado, puede ser replicado por otras provincias para poner en marcha una solución similar a la descrita.

La experiencia adquirida y el conocimiento inigualable referido al recupero de deuda en gestión judicial, permitió en el ámbito provincial avanzar en la firma de convenios con diferentes municipios, entre ellos la Municipalidad de Viedma, en el cual se establece la colaboración de profesionales y técnicos de la Agencia en la reingeniería del proceso de emisión masiva de boletas de deuda, selección de casos por capacidad contributiva, antigüedad de deuda, etc.

Otros organismos y entes estatales mostraron también su interés en la implementación de un sistema similar para gestionar sus deudas, como el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV), la Dirección Provincial de Aguas (DPA), lo que demuestra la posibilidad de replicar la experiencia para conseguir una mejora en la calidad de la gestión pública a través de la transparencia en la gestión de la deuda.

Por todo lo expuesto, considero que la digitalización y sistematización del proceso de ejecuciones fiscales puede ser considerado como un caso de éxito de aplicación de los sistemas informáticos en las diferentes áreas del Estado como resultado de un pensamiento

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

lateral que rediseño los procesos y utilizó la tecnología existente para hacerlos más eficientes, eficaces y económicos.

Como dice un viejo adagio entre las personas que trabajan en la reingeniería de los procesos *“...Si digitalizamos el proceso tal cual se hace hoy. Solo nos ahorramos el mensajero...”*

III- 2) Hipótesis El sistema de Digitalización y Sistematización de las Ejecuciones Fiscales implementado en la ARTRN responde a un modelo de gestión por resultados

Las modernas formas de gestionar el estado, tienden a una gestión basada en resultados en los objetivos propuestos, tanto en el plan estratégico como en los objetivos fijados a corto y mediano plazo.

Estos objetivos deben ser internalizados por el personal, para lo cual resulta esencial que sean claros, bien definidos y que respondan al fin perseguido por el organismo.

Pueden existir objetivos tendientes a obtener productos intermedios, que nada tengan que ver con el fin último del organismo, pero resultan imprescindibles para conseguirlo por ello es importante que el agente sea consciente que su trabajo es una parte importante y colabora a alcanzar el objetivo primario.

El agente público debe desterrar el concepto burocrático de limitar su trabajo al cumplimiento de la norma como fin último.

Esta forma de trabajo, de apego al cumplimiento formal de las reglas y el desconocimiento de los objetivos, que hoy existe en la mayoría de las organizaciones

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

públicas, solo produce un encarecimiento de los productos que se adquieren, los servicios que se prestan, en una dilación de los plazos en el cumplimiento de los objetivos y en muchas veces directamente no se satisfacen.

Este pensamiento está perfectamente descrito por David Osborne en el Libro La Reinención del Gobierno “...*Adoptamos las reglas y esa maraña de expedientes para impedir que sucedan cosas malas, naturalmente. Pero es que esas reglas impiden que sucedan cosas buenas. Obligan a los gobiernos a andar a paso de tortuga. Les impiden responder a los rápidos cambios de situación. Convierten la pérdida de tiempo y el esfuerzo en el auténtico producto de la organización...*” continua diciendo “...*Incapaces de hacer lo que saben que es correcto, temerosos del castigo que puede caer sobre ellos si se les sorprende en una ignorancia de las reglas, muchos empleados públicos renuncian a toda iniciativa. Se olvidan de los objetivos de su agencia y se conforman con seguir las reglas. Redactan memorándum tras memorándum, de acuerdo con la tradición, consagrada por el tiempo, de cubrirse el culo...*”.

Teniendo en cuenta estos principios, se ve claramente, en la regulación del accionar de los representantes fiscales y los empleados que tenga relación directa con la gestión judicial de la deuda, obtendrán un beneficio directo y proporcional al trabajo desarrollado y sus resultados.

Así el texto de la Resolución Normativa N° 378/2017 ARTRN, se fijo un coeficiente distinto para las personas que formalicen PFP judiciales durante los últimos 6 meses.

“...ARTICULO 6°.- Establecer que en los juicios que se inicien con posterioridad al dictado de la presente los honorarios totales regulados por el juez y/o que sean estimados en acuerdos extrajudiciales, en el mínimo legal de acuerdo a la Ley de Aranceles vigente serán distribuidos en las siguientes proporciones:

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

c) Agentes dependientes de la Agencia: TREINTA PORCIENTO (30%) Dicho monto se distribuirá asignando un coeficiente de TRES (3) a los agentes que se desempeñen en el Departamento de Gestión de Cobranzas y a quienes realicen tareas de atención al público y hayan formalizado cinco (5) o más planes de facilidades de pagos de deuda en gestión judicial en el último semestre, y un coeficiente de UNO (1) para el resto del personal....”

Respecto a los representantes fiscales, el texto de la resolución resulta más estricto, prevé no solo premios (asignación de un mayor número de causas) conforme su desempeño sino que además prevé la aplicación de sanciones a los que no cumplan con un resultado mínimo o su desempeño no cumpla con ciertos requisitos mínimos (carga del estado de las causas, recupero obtenido, etc.)

“...CAPITULO VI 5. Supervisión y Control de la gestión.

5.5. La Agencia de Recaudación Tributaria evaluará periódicamente el rendimiento y eficacia de los letrados utilizando parámetros objetivos en materia de calidad de la gestión, actualización de información en el sistema Informático de control juicios y fundamentalmente, nivel de recupero obtenido. A su exclusivo juicio y siempre que un letrado no acredite resultados satisfactorios en las gestiones de cobro encomendadas, el organismo podrá no asignarle nuevas boletas de deuda para su gestión y, a su solo arbitrio, revocar el poder del letrado de que se trate.

“ASIGNACION DE CAUSAS A REPRESENTANTES FISCALES

Alcance: Representantes Fiscales internos y externos.-

Periodo: Se evaluarán los juicios asignados en los últimos 15 meses, quedando excluidos en dicho puntaje, los juicios asignados en los últimos 3 meses.-

Puntuación: el puntaje final se define en un rango de 0 a 100, Y será el resultante de la siguiente fórmula:

$$PX = [80*(DR/DA) + 20*(JR/JA)] * PC$$

Referencias:

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

PX = Puntaje del representante fiscal X

DR = Monto total de deuda regularizada

DA = Monto total de deuda asignada

JR = Cantidad de juicios regularizados

JA = Cantidad de juicios asignados

C = Corresponde al puntaje otorgado al representante en virtud del cumplimiento de la manda impuesta en el punto 3.2 del REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN Y CONTRALOR DE LOS ABOGADOS EN MATERIA DE EJECUCIONES FISCALES, el que se otorgará de manera anual y utilizando los parámetros que los patrocinantes en su conjunto decidan. Tendrá un mínimo de 0 y un máximo de 1.

Método de asignación: Una vez fijado el puntaje a todos los representantes fiscales de una determinada circunscripción judicial, la asignación de los juicios se hará de acuerdo al siguiente método:

$$DXI = PXI / \sum PXIaN * DJ$$

Referencias:

DXI = Monto de deuda a asignar al representante fiscal XI

PXI = Puntaje del representante fiscal XI

$\sum PXIaN =$ Sumatoria de los puntajes de todos los representantes fiscales de la circunscripción

DJ = Monto total de deuda enviada a juicio en la circunscripción.”¹⁹ ...”

En resumen el sistema de sistematización y digitalización de ejecuciones fiscales, responde a un proceso de gestión por resultados, por lo tanto la reingeniería fue completa no solo tomando en cuenta que responde a los principios de eficiencia, eficacia y economía sino que además se fijaron objetivos, métricas, indicadores a los fines de mensurar el cumplimiento de los mismos y recompensar o castigar a los actores conforme su participación.

¹⁹ Resolución Normativa 378/2017 ARTRN.-

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Conclusiones

Innovación e Inédito

El proyecto sin lugar a dudas resulta por demás novedoso, teniendo en cuenta que no existe antecedente de similares características a nivel nacional, siendo a nivel internacional de las primeras implementaciones, según se verifica en el *Manual Sobre Recaudación y Cobranza de Tributos 2016*²⁰ del CIAT²¹ que resume las buenas prácticas usadas por las administraciones tributarias de Iberoamérica.

La digitalización de todo el procedimiento implica la “despapelización” del expediente judicial. Como consecuencia de ello se eliminó, la registración en papel de las boletas de deuda, el protocolo de sentencias y se creó uno digital que cambia una tradición de 500 años de protocolizar sentencias heredado de la conquista de América como reminiscencia del derecho español.

El proceso de digitalización de la boleta de deuda (Título ejecutivo que da origen a la ejecución fiscal), también resulta novedoso e inédito dentro de la administración pública nacional, prueba de ello es que administraciones tributarias más desarrolladas, como ARBA²², implementó en el año 2016 con la firmar un convenio con la Fiscalía de Estado, la digitalización de boletas de deuda sin incluir la digitalización del proceso judicial.

Beneficiarios

20 ISBN: 978-9962-647-88-1

21 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

22 Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Resultaron beneficiarios directos los representantes fiscales que representan a la provincia en las ejecuciones fiscales, los cuales pueden tramitar los juicios las 24 hs. del día, incluso días no hábiles desde cualquier lugar valiéndose de una conexión a internet.

También resultaron beneficiarios directos los empleados involucrados en el proceso de selección de contribuyentes morosos de la Agencia, así como los empleados del Poder Judicial que pertenecen al Fuero Civil.

Se beneficia también el estado provincial al requerir de menores costos administrativos en la tramitación de los procesos judiciales, teniendo en cuenta que se elimina el uso de una importante cantidad de papel y tóner y se disminuye la cantidad de horas hombre en la emisión de la boleta de deuda y el procesamiento por parte del juzgado donde tramita la causa.

Aunque, sin duda el mayor beneficiario del proceso de digitalización es la sociedad en su conjunto, teniendo en cuenta que el acceso en línea a las causas judiciales desde cualquier lugar del mundo implica transparencia en la gestión y seguridad jurídica. El ciudadano tiene acceso a su causa sin la necesidad de la intervención de un letrado, desde la implementación del juicio digital solo hay 20 excepciones opuestas de las 18 mil causas iniciadas hasta el día de la fecha y ninguna cuestiona la validez y autenticidad de la firma digital. Los diversos cruces de información, el envío de las notificaciones al domicilio fiscal electrónico dan certeza en la recepción de las comunicaciones judiciales y se elimina el error humano en la emisión de la boleta de deuda y en la confección de la demanda dado que ambos documentos se generan directamente del sistema SIAT.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

A continuación se muestran los beneficiarios directos e indirectos que obtienen beneficios a partir de la implementación de la solución en la Tabla 1 y 2, respectivamente:

Tabla 1. Beneficiarios directos del proyecto.

Beneficiarios Directos	Cantidad	Beneficio
Representantes Fiscales	60	Gestión totalmente digitalizada y “despapelizada” con firma digital
Empleados de la Agencia de Recaudación Tributaria	50	Gestión eficiente de selección de contribuyentes morosos para envío a juicio
Empleados del Poder Judicial	200	Gestión totalmente digitalizada y “despapelizada” con firma digital
Contribuyentes de impuestos provinciales	400.000	Gestión judicial rápida, eficiente y a un menor costo
ATRN / Fisco Provincia		Disminución de costos administrativos no se contrato un software licenciado se hizo por administración

Tabla 2. Beneficiarios indirectos del proyecto.

Beneficiarios Indirectos	Cantidad	Beneficio
Ciudadanos de la provincia de Río negro	650.000	A partir de la mejora en la recaudación, mayor cantidad y mejores servicios
Empleados de la Agencia de Recaudación Tributaria	480	Gestión eficiente de la deuda en gestión judicial
Empleados del Poder Judicial	2.500	Acortamiento de los plazos de sentencias para ejecuciones fiscales

Relevancia para el Interés Público

La Agencia es uno de los entes estatales que mayor dinamismo le ha dado a la utilización de las nuevas tecnologías, poniendo su mayor esfuerzo en la ampliación de los medios de pago, servicios al contribuyente a través de su página web, intercambio de información con otras organizaciones, etc.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Desde el punto de vista de la administración tributaria, la sistematización y digitalización del proceso judicial de las ejecuciones fiscales representa sin dudas un avance en la calidad de la gestión judicial de la deuda, siendo una herramienta eficaz en el aumento de la percepción del riesgo por parte del contribuyente y, por consiguiente, en reducir la mora y la evasión fiscal, pero desde el punto del ciudadano es aun más importante el resultado dado que supone una mayor transparencia por el acceso público de la información.

La falta de información se traduce en falta de transparencia y por ende en inseguridad jurídica, por ello desde la Agencia se propuso respetar al máximo las garantías constitucionales.

La emisión masiva de boletas de deuda bajo parámetros objetivos, trajo aparejado uno de los mayores beneficios, eliminó la discrecionalidad en el envío a juicio de las deudas en mora. De esta manera se respeta una de las garantías constitucionales que fueron una fuente de lucha de clases desde la revolución francesa, es decir el derecho a la igualdad ante la ley (Art. 16 CN)

Otro cambios fundamentales para el ciudadano fue la eliminación de la negociación de los planes de pago entre el contribuyente y los representantes fiscales en sus estudios particulares, donde muchas de las veces se priorizaba el cobro de sus honorarios por encima del capital y esto traía suspicacias tanto para la administración como para los contribuyentes.

Cualquier ciudadano que tenga una deuda en gestión judicial puede concurrir a una de las oficinas de la Agencia abonar las costas y formalizar un plan de pagos de capital y honorarios profesionales sin la intervención del letrado que lleva la causa.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Esto es posible a partir de la puesta en marcha de la mesa de ayuda, donde centralizadamente, se informa al agente de atención al público los honorarios regulados por el Juez, confecciona y remite los formularios para el pago de las costas con la información que extrae del sistema del Poder Judicial e informa al letrado acerca de la regularización de la deuda a los fines del levantamiento de las medidas cautelares trabadas.

Este procedimiento centralizado que se vale de la información integrada en el sistema no solo lo hace más transparente sino que además, acorta los plazos para la regularización de la deuda judicial, teniendo en cuenta que el contribuyente puede completar el trámite en la oficina de la Agencia, sin necesidad de concurrir a estudios jurídicos para efectivizar el pago de honorarios.

En síntesis, la reingeniería del proceso de gestión de deuda en condiciones de envío a juicio fue total, se crearon los árboles de decisión que asegura el trato igualitario de los deudores en idénticas condiciones y una sistematización de stock de deuda, lo que permite llegar a una selección de deuda y emisión masiva de boletas de deuda bajo parámetros objetivos predispuestos, herramientas de business intelligence (pentaho) para la toma de decisiones gerenciales, firma digital, pfp²³ en gestión judicial, nuevos formularios para el pago de costas judiciales, mesa de ayuda centralizada, auditorias a los representantes fiscales dentro del sistema de gestión de expedientes, asignación de juicios por eficacia y eficiencia en el recupero, publicación de deudores en la web, caducidad y notificación automática de los planes de pagos impagos a los representantes fiscales para la continuación del juicio, etc.

²³ Planes de Facilidades de Pago

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Es muy importante para un estado de derecho, que las ejecuciones fiscales sean transparentes y publicas, dado que el estado ejerce todo su imperio en estos procesos judiciales, en ellos se afectan derechos de carácter constitucional como es el de la propiedad, el debido proceso, defensa en juicio, publicidad de los actos de gobierno, igualdad, etc., por lo tanto es fundamental que estos procesos sean lo más objetivos, transparentes y públicos posibles.

Gracias a la utilización de la firma digital, la conexión segura y la capacitación de los diversos actores del sistema (Poder Judicial y Agencia), posibilitaron la implementación de la solución que hoy estudio como caso de éxito.

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

APENDICE:

Se expone una diversidad de figuras tendientes a complementar el desarrollo de la presente tesina y ampliar la información conforme los datos proporcionados por los entes públicos referenciados.



Figura 2. Gráfico de Estadísticas oficiales del Poder Judicial de La Provincia de Río Negro en el fuero civil.-

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

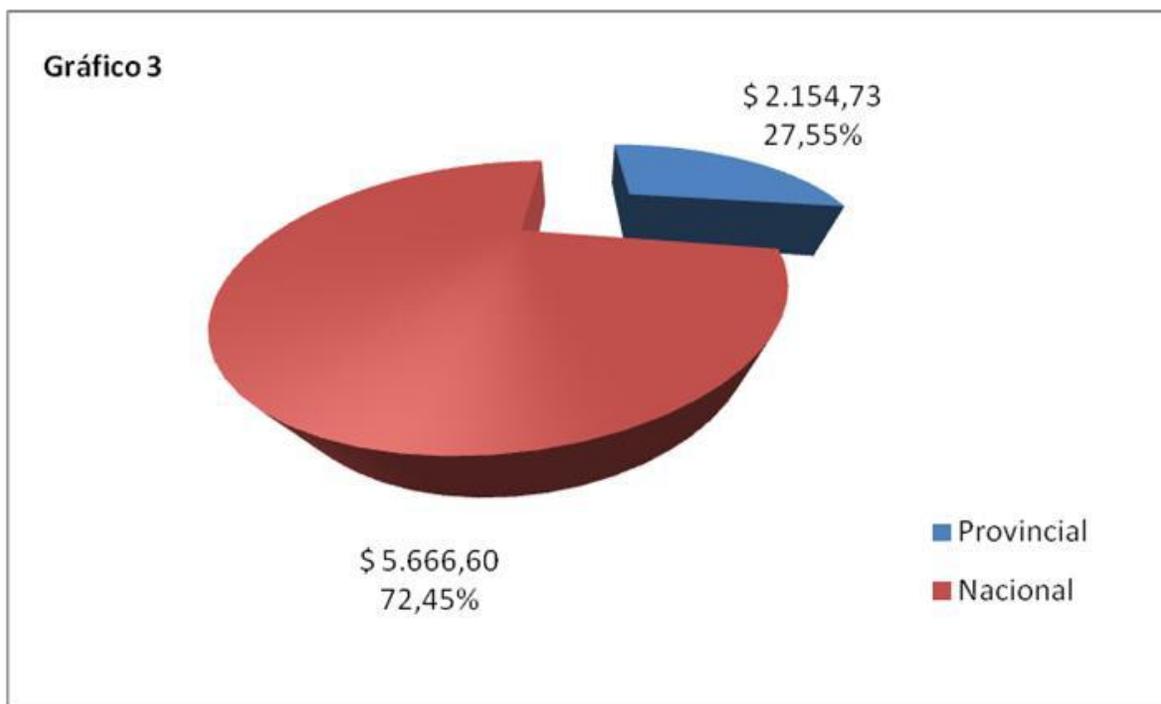


Figura 3. Muestra la participación relativa en el total de recursos corrientes de los tributos de origen provincial y nacional de los ingresos corrientes del periodo 2013. Fuente: Informe de Gestión año 2013 del Ministerio de Economía de Río Negro.-

Ejecución base devengado 2015 · Recursos corrientes

Los recursos corrientes percibidos al 31/12/2015 son un 13.31% superiores a los estimados en el presupuesto inicial.

El siguiente cuadro explica las principales variaciones entre lo estimado en el presupuesto y lo percibido en el ejercicio:

Ingresos corrientes	% del total Ingresos corrientes percibidos	Variación %
Ingresos tributarios	75,90%	0.88%
De origen Provincial	28,66%	15.15%
De origen Nacional	71,34%	-3.91%
No Tributarios	24,10%	74.14%
Regalías	80,62%	81.70%
Venta de bienes y servicios	3,08%	-52.97%
Transferencias corrientes	16,30%	130.02%

Fuente: Informe de Gestión año 2015 del Ministerio de Economía de Río Negro.

La subestimación de los recursos tributarios de origen provincial se debe, por un

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

lado, al ajuste por inflación, pero también dada la eficacia del plan estratégico de la administración tributaria llevado adelante por la Agencia de Recaudación Tributaria y al plan de acción a corto plazo implementado.

Ejecución base devengado 2016 · Recursos corrientes

Los recursos corrientes percibidos al 31/12/2016 son un 0,8% inferior a los estimados en el presupuesto inicial.

El siguiente cuadro explica las principales variaciones entre lo estimado en el presupuesto y lo percibido en el ejercicio:

Ingresos corrientes	% del total Ingresos corrientes percibidos	Variación %
Ingresos tributarios	84,43%	0,05%
De origen Provincial	30,13%	5,78%
De origen Nacional	69,87%	-2,24%
No Tributarios	15,57%	-6,56%
Regalías	86,58%	-13,59%
Venta de bienes y servicios	1,86%	64,54%
Transferencias corrientes	11,56%	-13,82%

Fuente: Informe de Gestión año 2016 del Ministerio de Economía de Río Negro.-

La subestimación de los recursos tributarios de origen provincial respecto a los efectivamente recaudados se debe, por un lado, al ajuste por inflación, pero también a la eficacia del plan estratégico de la administración tributaria llevado adelante por la Agencia de Recaudación Tributaria desde 2015.

TRIBUTO	AÑO FISCAL	FACTURADO	TOTAL RECAUDADO	TOTAL PAGOS EN TEERMINO	% PAGO EN TERMINO	%Total RECUADADO
AUTOMOTOR	2012	160.706.179,19	131.480.465,93	99.411.384,83	62%	82%

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

	2013	259.218.225,58	206.565.115,06	157.951.012,32	61%	80%
	2014	342.282.857,61	266.218.515,85	205.642.879,45	60%	78%
	2015	538.778.021,48	408.806.591,15	319.622.302,47	59%	76%
	2016	766.178.571,98	550.826.520,12	443.715.559,37	58%	72%
	2017	523.630.920,82	331.567.101,89	295.832.748,61	56%	63%
	INMOBILIARIO	2012	82.120.916,66	61.835.456,49	42.825.371,58	52%
2013		153.400.255,40	112.107.535,47	84.508.634,83	55%	73%
2014		189.769.698,70	138.267.402,13	109.089.676,12	57%	73%
2015		249.168.394,56	187.918.886,01	149.436.252,16	60%	75%
2016		341.538.748,57	238.934.922,15	198.505.705,73	58%	70%
2017		283.607.368,01	180.694.910,37	163.192.345,30	58%	64%

Figura 4. Fuente: Informe Estadístico de la Agencia de Recaudación Tributaria julio 2017.-

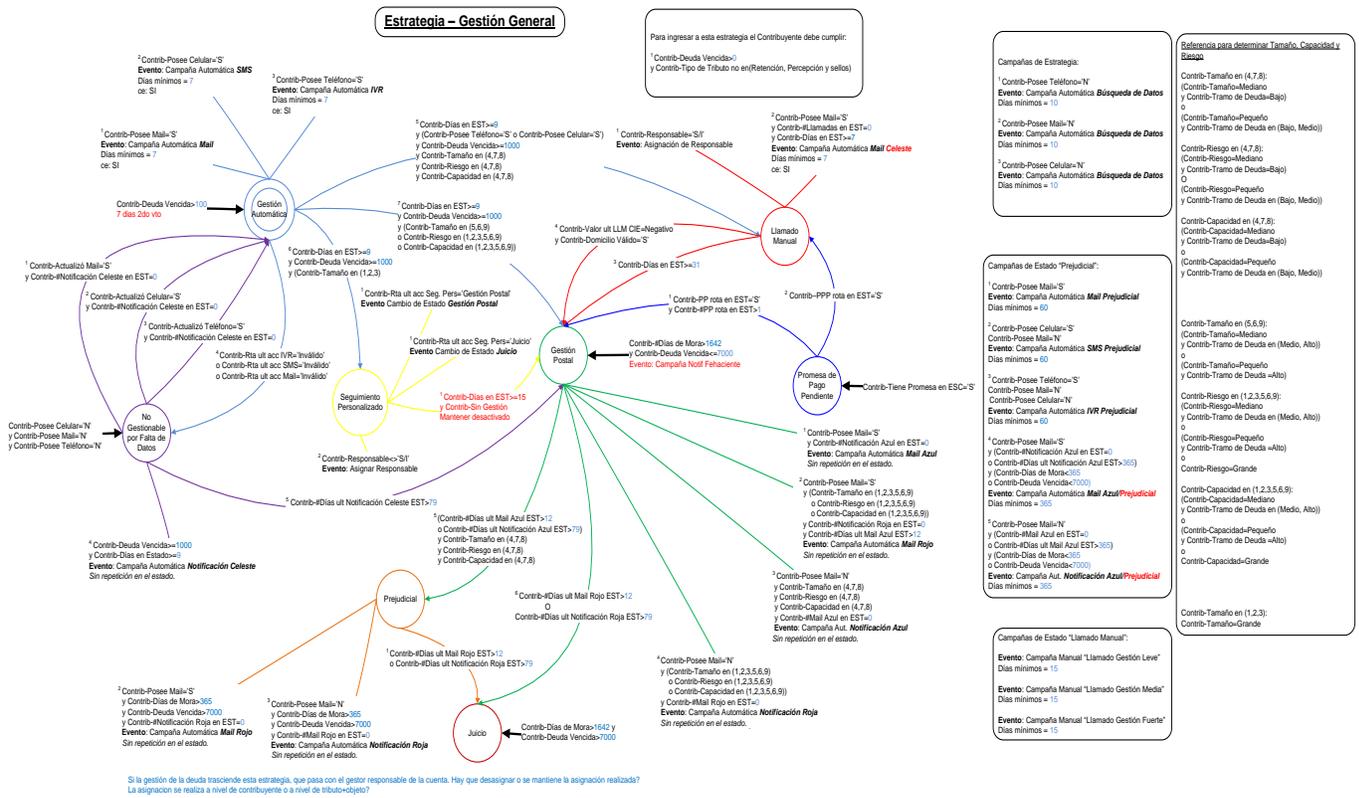


Figura 5. Fuente: árbol de decisión de la Agencia de Recaudación Tributaria estrategia general.-

Digitalización y Sistematización del Proceso de Ejecuciones Fiscales en la Provincia de Río Negro

Bibliografía y Referencias

1. Ley Nacional de Firma Digital 25.506
2. Ley A N° 3997 - Ley Provincial de Firma Digital de adhesión a Ley Nacional
3. Acordada 14/2014 STJ. 2014, que reglamenta el Art. 128 quater. del Código Fiscal de la Provincia de Río Negro Ley I N° 2686
4. Manual Sobre Recaudación y Cobranza de Tributos 2016 del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT
5. Plan Estratégico Consensuado del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro
6. Plan Estratégico de la Agencia de Recaudación Tributaria
7. Plan de Acción de Corto Plazo de la Agencia de Recaudación Tributaria
8. Ley Española 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
9. Memoria Anual del Superior Tribunal de Justicia 2014
10. Memoria y Balance 2013 - Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro
11. Resol. 332/15 de la Agencia de Recaudación Tributaria, sistema de asignación de boletas de deuda a Representantes Fiscales por eficacia y eficiencia en el recupero de deuda.
12. Resolución Normativa 378/2017 ARTRN Regulación de Representantes Fiscales.