

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO DE TONA SANTANDER

NOHORA JEREZ ORTIZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAS DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2008

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO DE TONA SANTANDER

NOHORA JEREZ ORTIZ

MONOGRAFIA

**Requisito para alcanzar el título de
Especialista en Gerencia Pública**

**HECTOR ALIRIO MENDEZ
DIRECTO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAS DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2008

PRESENTACIÓN

Uno de los problemas esenciales que enfrenta cualquier servidor público en Colombia tiene que ver con la forma de administrar los tributos, puesto que se ve enfrentado a una gran dispersión de normas, leyes, decretos y sentencias que regulan aspectos fundamentales para la toma de decisiones en la administración pública.

Que este problema adquiere ribetes dramáticos en el caso de las entidades territoriales, dado que, en muchos eventos, la legislación se aplica de manera muy particular y que existen todavía algunos aspectos donde el desarrollo de la Constitución de 1991 es incipiente. Un buen ejemplo de lo anterior lo encontramos en materia tributaria que por definición constitucional y como corresponde a todo Estado de Derecho es el poder legislativo, en nuestro caso el Congreso de la República, el competente para definir mediante leyes, los elementos sustanciales de los tributos.

Insistimos en que esa estructura de impuestos de tres niveles, Nacional, Departamental y Municipal, ha generado un complejo sistema de interrelaciones que implica tratamientos jurídicos diferentes. Por ejemplo para el caso en que los impuestos son cedidos, frente a aquellos que desde su origen tienen naturaleza territorial o en un entorno más reciente, los efectos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en el sentido de clasificar las rentas de las entidades territoriales en exógenas o endógenas, otorgándoles a las últimas un alto grado de autonomía.

En este contexto se aprecia la importancia de presentar de manera ordenada y sistemática una forma de gestionar los impuesto territoriales. En este documento se muestra como se puede transformar la Administración Tributaria de Tona, con

el ánimo de que responda a las necesidades de los clientes, de sus servidores, del gobierno y la ciudadanía en general, atendiendo igualmente, a las exigencias de un mundo globalizado y económicamente integrado.

Las intenciones se concretan en presentar un modelo de Administración Tributaria para Tona dotado de los instrumentos necesarios para que en ejercicio de sus legítimas competencias y derechos puedan cumplir con su cometido constitucional, a saber mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, es el propósito.

Cabe recordar, la insistencia del gobierno en que “el verdadero motor del proceso de descentralización es la existencia de administraciones territoriales eficientes administrativamente y financieramente sólidas. Departamentos y Municipios saneados fiscalmente y con posibilidades reales de hacer una mayor inversión social es uno de sus objetivos fundamentales”.

CONTENIDO

	Pag.
CONTENIDO	6
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	10
1. Diagnostico	10
2. MARCO LEGAL	21
3. NATURALEZA Y FINALIDAD DEL MUNICIPIO	23
3.1. ÓRGANOS PRINCIPALES	23
3.2. PRESENCIA INSTITUCIONAL	25
3.3. ORIGEN Y LEGALIDAD DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES	25
3.4. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	26
3.5. SOBRE LAS PERSONAS, EL TRABAJO EN EL MUNICIPIO Y OTROS ELEMENTOS	29
3.6. AUTONOMÍA FORMAL Y REAL	31
4. UN NUEVO ENFOQUE	35
4.1. INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN Y LAS FINANZAS PUBLICAS	35
4.2. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	38
4.3. INTEGRACIÓN DE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO	39
5. FORMULACION	44
5.1.. PUNTO DE PARTIDA	44
5.2. PRINCIPIOS GUÍAS DE UNA ADMINISTRACIÓN FISCAL TRIBUTARIA	49
5.3. LA INFORMACIÓN. HERRAMIENTA CLAVE EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	54
5.4. MEDIDAS PARA UNA AGENDA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	56
5.4. 1 Esquema De Planeamiento Y Gerenciamiento Estratégico Para La Administración Tributaria.	56
5.4.2 Misión de las Administraciones Tributarias	57
5.4.3 La segmentación de las áreas de interés para la Administración Tributaria.	60

5.4.4 La calidad y la Administración Tributaria	61
6. RECOMENDACIONES	63
7. ALCANCE Y LIMITACIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	81

RESUMEN

TITULO: “ADMINISTRACION TRIBUTARIA MUNICIPIO DE TONA”*

AUTORA: Nohora Jerez Ortiz**

PALABRAS CLAVES: Municipios, gestión, tributos, funciones, participación.

DESCRIPCIÓN:

La Administración tributaria, constituye el principal componente ejecutor del sistema tributario y su importancia esta dada por la actitud que adopte para aplicar las normas tributarias.

Son impuestos creados a favor de los municipios: predial, de alcabala, de vehículos, a las apuestas, a los juegos y a los espectáculos públicos, entre otros. Asimismo, son ingresos municipales: las contribuciones especiales por obras públicas, las tasas, estampillas, etc.

El presente trabajo contiene lo que podría ser una Administración tributaria ideal para el Municipio de Tona. Previo diagnóstico, se estableció la problemática de los servidores públicos frente a cómo administrar los tributos.

Una Moderna Administración Tributaria requiere asumir grandes retos, contar con buena disposición frente a las exigencias del medio y sobre todo motivar la participación del talento humano, quien se convierte en el recurso más importante en este proceso.

Aquí, expondremos las funciones que le permitirán a la Administración Tributaria despegar en la búsqueda de la gestión para poder brindar el bienestar que los ciudadanos de Tona esperan conseguir como retribución al pago de los impuestos. Los sistemas de funciones definidos en este trabajo hacen mención a las funciones de recaudación, gestión, cobro, fiscalización, liquidación entre otros.

Con la correcta aplicación de las funciones operativas y ejecutoras se debe apuntar a un programa de mejoramiento permanente en la calidad de la gestión tributaria.,

En ese sentido el propósito específico de este trabajo es el de revisar la situación de la administración tributaria Municipal, así como proponer un conjunto de opciones para modernizarla, dentro del marco jurídico establecido para el tratamiento tributario.

* Monografía

** **Facultas De Ciencias Económicas. Especialización En Gerencia Pública.**
Héctor Alirio Méndez

SUMARY

Title: " Administración Tributaria municipio de Tona"*

Author: Nohora Jerez Ortiz**

Keyword: Municipalities, management, taxes, duties, participation.

Description:

The tax authorities, is the main component executor of the tax system and its importance is given by the attitude taken to implement the tax rules.

Are taxes created in favour of municipalities: the land , alcabala, vehicle ,betting, gaming and public entertainment, among others. Also, municipal revenue are: the special contributions by public works, fees, stamps, etc.

This work contains what could be a tax ideal for the Municipality of Tona. Previous diagnosis, established the problem of public servants versus how to manage taxes. The aim is to provide mechanisms to enable the municipality contribute efficiently and effectively achieve the objectives of the State and commitments to the community at large.

A Modern Tax Administration requires assume great challenges, having willingness to face the demands of medium and especially encourage the participation of human talent, who becomes the most important resource in this process.

Here, expose his or her work will enable the tax authorities take off in the quest for power management for providing welfare for citizens of Tona expect to achieve as retribution for payment of taxes.

With proper implementation of the operational functions and should aim at implementing a programme of continuous improvement in the quality of management tax..

In that sense the specific purpose of this study is to review the status of the municipal tax administration, as well as propose a set of options for modernizing it, within the legal framework established for the tax treatment.

Likewise, further discussion in a general way the creation by the municipality of Tona service tax authorities and the continuous improvement of services to be provided by the municipality and its administration in general.

* Monografía

** Facultas De Ciencias Económicas. Especialización En Gerencia Pública. Héctor Alirio Méndez

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPIO DE TONA

1. Diagnostico

Uno de los sectores de La Administración Pública que ha demorado en ponerse acorde con la modernidad y en carrera de la calidad total en prestación de servicios, son indudablemente los municipios. Los servicios que se brindan en estas instituciones dejan mucho que desear. Podría decirse que son muestra de la ineficiencia alcanzada con experiencia.

En la actualidad la mayoría de los municipios tienen un deficiente sistema de administración tributaria, debido principalmente a que nunca se preocuparon en desarrollar o potenciar esta importante área, a través de la cual se captan los recursos necesarios para que puedan cumplir con sus fines y objetivos en favor de sus comunidades. Es propia esta situación en el Municipio de Tona, en donde ese descuido no ha permitido que se implementen sistemas tales como el de fiscalización, recaudación y control de cumplimiento de deuda, con lo cual ha empeorado la situación financiera del municipio al no poder contar con los recursos por falta de pago de impuestos y tasas, por parte de los contribuyentes, los mismos que en la mayoría de los casos no recaen la responsabilidad sino, por la falta de control de la Administración Tributaria. Asimismo, a ello se suma la falta de infraestructura y de personal idóneo para el desarrollo de las funciones propias de la Administración Tributaria.

Es importante mencionar que el Municipio de Tona se encuentra localizado en el Nororiente de la cuenca superior del río Lebrija, en la provincia de Soto, Departamento de Santander, a 7 Grados 15" de Latitud Norte y 73 grados 03 " Longitud oeste del meridiano de Greenwich. La cabecera municipal está ubicada a 37 Km. de Bucaramanga, a 1909 m.s.n.m. y con una temperatura promedio de 18 grados centígrados.

FOTOGRAFIA (tomada el 12-07-2007 Cabecera Municipal de Tona)



Tona está situado en el cordón magistral de la cordillera Oriental. Corresponde esta región a la parte alta de la cordillera oriental que va marcando su eje y sirve al mismo tiempo de límite por el oriente a Santander y Boyacá. Está constituida esta parte con piso del cretáceo mezclado con rocas ígneas y rocas metalúrgicas esta ubicación nos permite dimensionar las actividades económicas del Municipio dadas por la producción agropecuaria, sector Industrial, sector minero, sector de servicios, sector comercial, sector turístico, sector industrial y producción hídrica que son la fuente de percepción de los ingresos del municipio.

Fotografía (tomada el 12-07-2007 corresponde al casco municipal de Tona Parque Principal)



Es preciso señalar que Tona no cuenta con programas que le permitan una adecuada gestión de los ingresos, que conlleve al fortalecimiento de la dinámica de crecimiento de los mismos y por ende al control de la evasión y elusión respecto de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. De igual forma carece de un adecuado sistema de información que refleje el estado de las obligaciones de los contribuyentes frente a la administración municipal.

Frente a esta situación podemos señalar que están dadas las condiciones para que el municipio inicie una modernización en la Administración Tributaria, pues en su plan estratégico “TONA NUESTRO COMPROMISO, CON PARTICIPACIÓN Y EQUIDAD 2004 - 2007” se propone implementar estrategias encaminadas al fortalecimiento en el área administrativa y fiscal, situación esta que le permitirá hacer más viable una Administración tributaria

Eficiente y moderna.

Problemática que presenta la Administración Tributaria de Tona Actualmente:



Ausencia de políticas de Recaudo Efectivo



Un Sistema de Fiscalización Complejo y disperso

Acelerado deterioro en la competitividad de los impuestos locales



Deficiencias Internas asociadas a su organización al sistema de personal y en general ausencia de un efectivo sistema de gestión de los Tributos

Deficiencias estructurales en la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información requerida.



Carencia de sistemas de Información de los contribuyentes (Bases de Datos)

Ausencia del sentido del servicio y facilitación al cliente



Desarticulación de los Sistemas Informáticos entre las áreas.

A partir de esta situación se visualizaron los propósitos y lineamientos a seguir con el fin de que La Administración Tributaria contribuya en la misión del

municipio, pues Los objetivos trazados en el plan de desarrollo van a permitir implementar una serie de estrategias: Los programas, subprogramas y proyectos se ejecutaran de acuerdo a las competencias del municipio, conforme a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad, equidad y eficiencia.; reestructuración administrativa y fiscal, mejora de la competitividad del municipio realizando alianzas intermunicipales. Y sin desconocer obviamente la situación financiera actual.



PROYECCIÓN FINANCIERA 2004-20072” información tomada de los archivos de la Tesorería Municipal y confirmada en la pagina weep del Municipio).

La proyección financiera para el municipio, para este cuatrienio, se realizó con base en las últimas disposiciones nacionales, con un incremento del 6% como proyección del IPC mas dos puntos. El cálculo de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, se realiza con base en la ley 715 de 2001,”

Operaciones efectivas con proyecciones para el municipio (MILLONES PESOS)

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007
A. INGRESOS CORRIENTES	566	611	660	713
1. INGRESOS TRIBUTARIOS	124	134	145	150
1.1. Predial	80	86	93	100
1.2. Industria y comercio	15	16	17	19
1.3. Circulación y transito	0	0	0	0
1.4. Degüello de ganado	7	7	8	9
1.5. Otros	22	24	26	28
2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	111	119	129	140
2.1. Ingresos de la propiedad	111	119	129	140
2.2. Otros	0	0	0	0
3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	331	358	387	418
3.1. Nacionales	331	358	387	418
3.2. Departamentales	0	0	0	0
3.3. Municipales	0	0	0	0
3.4. Otros	0	0	0	0
B. PAGOS CORRIENTES	429	535	629	669
1. PAGOS DE FUNCIONAMIENTO	429	463	500	540
1.1. Servicios personales	216	233	252	272
1.2. Transferencias de nómina	60	65	70	75
1.3. Pagos generales	153	165	178	192
2. INTERESES DE LA DEUDA	15	72	129	129
2.1. Interna	15	72	129	129
2.2. Externa	0	0	0	0
3. TRANSFERENCIAS PAGADAS A OTRAS ENTIDADES	0	0	0	0
3.1. Nacionales	0	0	0	0
3.2. Departamentales	0	0	0	0
3.3. Municipales	0	0	0	0
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	137	76	31	44
D. INGRESOS DE CAPITAL	1722	1860	2009	2169
1. REGALIAS	0	0	0	0
2. APORTES Y PARTICIPACIONES (FORZOSA INVERSION)	1722	1860	2009	2169
3. COFINANCIACION	0	0	0	0
4. CESIONES PARA INV. SOCIAL	0	0	0	0
5. VENTA DE ACTIVOS FIJOS	0	0	0	0
6. OTROS	0	0	0	0
E. PAGOS DE CAPITAL	1722	1860	2009	2169
1. INVERSION	1722	1860	2009	2169
1.1. Inversión aportes y participaciones (forzosa)	1364	1469	1587	1540
1.2. Inversiones aportes y participaciones (libre)	358	390	421	455
1.3 Otros	0	0	0	0
F. DEFICIT O SUPERAVIT	0	0	0	0
G. FINANCIAMIENTO	200	200	200	0
1. CREDITO INTERNO	200	200	200	0
2. OTROS	0	0	0	0
H. AMORTIZACION DEUDA VIGENTE	15	72	129	129
I. PASIVO DE CONTINGENCIAS ANTERIORES	0	0	0	0
J. AHORRO DISPONIBLE (C+D-H-I)	1737	1864	1911	2084
K. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	500	400	300	300
L. SERVICIO DE LA DEUDA NUEVA	57	72	129	129
M. AHORRO FINAL	1680		1782	1955
N. INVERSION POSIBLE CON APALANCAMIENTO	1937	2064	2111	1955

Desde una perspectiva institucional y bajo las circunstancias dadas por el entorno, Administrar tributos implica generar las condiciones y adecuaciones necesarias, para lograr consenso de voluntades y consecución de recursos entre los diferentes actores de la sociedad para organizar la actuación pública y privada e implementar de manera integral un sistema de Administración Tributario no solo para el Municipio de Tona, sino para cualquier municipio del Territorio Colombiano.

Es preciso indicar que el desarrollo de La Administración Tributaria del Municipio de Tona apenas empieza. Los excesivos formalismos, el desconocimiento de la economía de la Región, la falta de información especializada dentro de la Administración local, los favores políticos, son unos de los tantos problemas en los que se desarrolla Administración Municipal y ello indudablemente involucra los demás sistemas de funcionamiento del el municipio.

2. MARCO LEGAL

NORMATIVIDAD VIGENTE

MARCO LEGAL

Constitución política de Colombia

Estatuto tributario

Código de comercio

Código civil

Código de procedimiento civil

Código de Rentas Municipal

LEYES

ley 44 de 1990 autoriza a los entes territoriales para la administración, recaudo y control del impuesto predial unificado.

Ley 617 de 2000 Categorización de entes territoriales y Ajuste Fiscal

- Ley 715 de 2001 De Recursos y Competencias
- Ley 716 Saneamiento Contable
- Ley 75 de 1996, por la cual se expiden normas en materias tributaria, de catastro, de fortalecimiento y se dictan otras disposiciones.
- Ley 6 de 1992 por la cual se expiden normas en materia tributaria, otorga facultades para emitir títulos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones.
- Ley 174 de 1994, por la cual se expiden disposiciones en materia tributaria.
- Ley 223 de 1995, por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.
- Ley 383 de 1997, por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 487 de 1998, por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

DECRETOS

- Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto. Compilación de la Ley 30 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1996
- Decreto 2586 de 1999, por el cual se ajusta la tabla de retención en la fuente aplicable a los pagos gravables en la relación laboral o legal y reglamentaria, y se dictaran otras disposiciones.
- Decreto 2587 de 1998, por el cual se reajustan los valores absolutos expresados en moneda nacional en las normas relativas sobre la renta y expresados en complementarios, sobre las ventas, al impuesto de timbre nacional, para el año gravable de 1999 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2586 de 1999, por el cual se reajusta un valor absoluto de impuesto de timbre no administrado por la DIAN, para el año gravable de 1999 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2588 de 1999, por el cual se fijan los lugares y plazos para la prestación de las declaraciones tributarias y para el pago de los impuestos, anticipos y retenciones y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2653 de 1998, por medio del cual se reglamentara la sobretasa a la gasolina y al ACPM. De que trata el capítulo VI de la ley 488 de 1998

ACUERDOS MUNICIPALES

- Acuerdo Nr. 09 del 10 de septiembre de 1993 División Política-Territorio
- Acuerdo municipal número 014 del 8 de agosto de 1.996 se estableció y delimitó el actual perímetro urbano y el área rural.

3. NATURALEZA Y FINALIDAD DEL MUNICIPIO

Producida la independencia, la nueva legislación convirtió a Tona en distrito parroquial, y en 1.908 se elevó a la categoría de municipio confirmando su inscripción en la provincia de Soto; hoy se constituye parte de las entidades territoriales de conformidad con lo establecido en la Constitución Política en su artículo 286.

Tona esta conformado por la Cabecera Municipal, 7 corregimientos y 16 veredas según el acuerdo municipal 09 del 10 de septiembre de 1.993. A través del acuerdo municipal número 014 del 8 de agosto de 1.996 se estableció y delimitó el actual perímetro urbano y el área rural.

El municipio de Tona es una entidad descentralizada, dotada de personería jurídica; goza de autonomía administrativa y financiera, con autoridades propias, las cuales se encargan de administrar sus propias necesidades. Su autonomía está sujeta al control de tutela por parte del Estado, que se ejerce fundamentalmente a través del Departamento de Santander.

Con fundamento en los principios básicos de La Constitución Política y en las diversas normas legales del país, el municipio de Tona para el desarrollo de su gestión administrativa, posee una estructura organizativa, la cual adolece de manual de funciones.

3.1. ÓRGANOS PRINCIPALES

El ejercicio de las atribuciones municipales está confiado a dos órganos principales: un órgano colegiado y deliberante que es el concejo municipal, y un órgano de ejecución representado por el alcalde.

Alcalde De conformidad con el art. 314 de la Constitución, el alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio, elegido por el voto popular para un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección para el período siguiente; tiene el carácter de empleado municipal.

El concejo municipal es un órgano colegiado que esta compuesto actualmente por nueve (9) concejales, que fueron elegidos por voto popular para un periodo de tres años; El concejo municipal cuenta con una Secretaria, con recursos de la administración municipal.

La administración Municipal esta conformada por las dependencias administrativas, directamente emanadas del despacho del señor Alcalde, que cumplen labores de asistencia y ejecución complementarias al ejercicio de las funciones de jefe de la administración local; las siguientes son las secretarias de Despacho que funcionan actualmente en el municipio de Tona: La secretaría General, Su función principal es asistir al alcalde en todo lo relacionado en el proceso administrativo del municipio, tendientes a asegurar el logro de los objetivos de la misma; dar fe de los actos administrativos de la alcaldía; propender por la permanente coordinación ante las diferentes dependencias y el despacho del Alcalde; revisar y/o preparar para la firma del alcalde los proyectos de acuerdo, decretos, resoluciones y demás actos administrativos; responder por el archivo general del municipio; coordinar y dirigir acciones encaminadas a la prevención de desastres y otras. Sus recursos provienen del municipio.

También existe otras dependencias municipales encargadas de promover, planear, organizar, dirigir, ejecutar y controlar planes, programas y proyectos del municipio, estas son: La Tesorería Municipal, la Inspección de Policía, el coordinador del Sisben, el Grupo de Educación, la unidad de Servicios Públicos (Acueducto, Alcantarillado y Aseo), el coordinador de Servicios Generales

También existen los Órganos del Ministerio Público como la Personería Municipal. Por otra parte cuenta con dos asesorías una encargada del área contable y la otra de los aspectos jurídicos de la administración municipal.

3.2. PRESENCIA INSTITUCIONAL

En el municipio hacen presencia entidades de orden nacional, departamental, regional y municipal en las siguientes áreas: Comité de Cafeteros, ICBF, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Telecom, Ministerio de Agricultura a través del IMPA y de PRONATTA, La CDMB, la ESSA, la CAMB. Recursos Financieros.

De acuerdo con lo establecido en La Ley, los Municipios son los Órganos del Gobierno Local, que emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les son aplicables las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución, regulen las actividades y funcionamiento del Sector Público Nacional.

Los Municipios representan al pueblo, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentan el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción.

3.3. ORIGEN Y LEGALIDAD DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES

De conformidad con La Constitución Política de Colombia, los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. Así mismo Los Gobiernos Locales administrarán exclusivamente las contribuciones y tasas

municipales, sean estas últimas derechos, licencias o arbitrios, y por excepción los impuestos que la Ley les asigne.

La Ley 14 de 1983 fortaleció los fiscos de las entidades territoriales al regular en un estatuto único lo concerniente a la tributación municipal y departamental. Específicamente en relación con el impuesto de industria y comercio, una de las principales fuentes de ingresos locales, el artículo 48 de dicha ley dispuso que la totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del referido impuesto, se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine una asignación diferente. La norma en cuestión fue recogida íntegra y textualmente por el artículo 213 del decreto 1333 de 1986.

3.4. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Constitución Política de Colombia de 1991, es sin duda el marco prevaleciente de nuestra institucionalidad pública a continuación se resaltan los elementos valiosos de la Ley de Leyes.

“Artículo 1. Colombia es un Estado, social de derecho, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo, pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“Artículo 2. El Estado debe asegurar la convivencia pacífica y a vigencia de un orden justo”.

“Artículo 4. Se debe acatar la constitución y las Leyes vigentes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

“Artículo 16. Derecho al desarrollo de la personalidad”.

“Artículo 18. Derecho a la libertad de conciencia”.

“Artículo 67. La educación como derecho a todo colombiano, para función social, rescatando valores como la paz, la democracia, recreación, cultura y la protección del medio ambiente”.

Por su parte el Art. 287 señala. “ Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 2. Gobernarse por autoridades propias. 3. Ejercer las competencias que les correspondan. 4. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Participar en las rentas nacionales.

Por otra parte la descentralización ofrece las variables para que integran el proceso mismo en relación con la administración de los tributos, la organización territorial, fiscal y administrativa: “ELEMENTOS BASICOS DE UN PROCESO DE DESCENTRALIZACION TERRITORIAL. **1.DIVISION TERRITORIAL.** -Tamaño adecuado de las divisiones territoriales -Número de divisiones territoriales. **2. ENTIDAD TERRITORIAL.** - Personería jurídica **.3. GOBIERNO TERRITORIAL.** – Autoridades, -Forma de elección de las autoridades. -Autonomía política y administrativa de las autoridades. **4. COMPETENCIAS.** -Reparto de competencias entre administración central

y unidades territoriales. - Tipo de competencias -Autonomía para el ejercicio de las competencias. **5. RECURSOS.** –Físicos -Humanos -Financieros. **6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.** – Coordinación - Control.

Variables fiscales

- Participación de los gobiernos locales en el total de ingresos o gastos
- Grado de dependencia financiera
- Autonomía para obtener recursos propios”.

Es necesario pensar seriamente, en la cantidad y calidad de los impuestos que pagamos todos los colombianos, en este sentido, si no hay coherencia entre los instrumentos y los objetivos a utilizar, es probable que la administración de los tributos en nuestro país en lugar de beneficiar el desarrollo, pueda ser un obstáculo muy grande para el progreso de nuestra nación. De nada sirve tener tantos impuestos, si no existe una administración descentralizada eficiente y eficaz, que recaude más y mejor los impuestos, solo si los niveles intermedios de gobierno son más eficientes, es realmente posible aprovechar los recursos de las transferencias del gobierno nacional, para llegar a los objetivos de cobertura que todos deseamos en salud o educación.

La finalidad de los municipios es el de lograr el bienestar general y el mejoramiento de calidad de vida de su población territorial, estableciendo una serie de funciones básicas y definiendo una serie de principios rectores como son: Eficacia, Eficiencia, Publicidad y Transparencia, Moralidad, e Imparcialidad. Es importante establecer de manera grupal los Objetivos, la misión y la visión Municipal, para que haya compromiso entre todos los funcionarios y servidores públicos.

En ese orden de ideas, la Administración Tributaria Municipal, en adelante y para este trabajo solamente Administración Tributaria, es el órgano del Gobierno Local que tiene a su cargo la administración de los tributos dentro de su jurisdicción, teniendo en consideración para tal fin las reglas que establece el Estatuto Tributario. Asimismo, se constituye en el principal componente ejecutor del sistema tributario y su importancia esta dada por la actitud que adopte para aplicar las normas tributarias, para la recaudación y el control de los tributos municipales.

3.5. SOBRE LAS PERSONAS, EL TRABAJO EN EL MUNICIPIO Y OTROS ELEMENTOS



En el municipio las cosas se hacen gracias al concurso de los funcionarios, de los servidores públicos y de los contratistas

Las personas siempre han sido el fundamento de todo lo que es el universo, la filosofía da cuenta de ello; por esa razón, es nuestro punto de partida, y el fundamento del Estado en su diversa y múltiple situación. En el Municipio las cosas se hacen gracias al concurso de los funcionarios, de los servidores públicos y de los contratistas, quienes con su labor buscan el beneficio de las demás personas, que demandan nuestras acciones eficientes y eficaces.

Son principios rectores, indudablemente el respeto por lo que se conoce como el ser humano o la misma persona, la justicia, la equidad, la igualdad, la lealtad, la prudencia y el trabajo de cada uno, pero de manera especial, del trabajo en equipo. Resulta básico para los logros públicos, el Sentido de Pertenencia.

Son elementos básicos de los servidores públicos, la transparencia, la conducta, la integridad moral quienes están comprometidos a hacer del Municipio un ente muy competitivo y con resultados de excelencia.

Es importante que las funciones que realizan deben ejercerlas con honestidad, responsabilidad y transparencia. Así mismo también son elementos fundamentales, la rectitud, la dedicación, la iniciativa, el profesionalismo, el compromiso con el Municipio y con las personas naturales y jurídicas que demandan actividades publicas y que en últimas es el centro de la gestión gubernamental.

La función de todo empleado, servidor público y contratista, debe enmarcarse en el cumplimiento de las funciones propias a cada uno, las que deben realizarse con pulcritud, en este marco de ideas, no se pueden aceptar dádivas, obsequios o pagos por los trabajos o actividades públicas ejecutadas. También deben existir los resultados con criterios modernos del empoderamiento corporativo que hacen del Municipio el ente primordial para el logro de la excelencia institucional.

Es primordial laborar con criterios de dirección, organización, planificación ejecución y control. Para el logro de los propósitos públicos, se deben buscar siempre los objetivos, metas, y actividades del Municipio, que en últimas son los fines de todos los miembros de la sociedad urbana y rural.

Es básico que los funcionarios y servidores municipales de Tona, conserven la reserva profesional de los asuntos públicos que en razón a sus funciones conocen. Es importante que en el trabajo que se realiza, exista el buen nombre del Municipio. Es loable para el mejoramiento continuo que se realicen todas las observaciones y sugerencias posibles en una critica constructiva, y que se posibilite el ajuste con la corrección de los errores posibles; para ello se debe buscar una armonía completa, el diálogo, el respeto y el trabajo en equipo.

Es fundamental, para el logro de la eficiencia y eficacia municipal, que la entidad programe y ejecute el Plan de Capacitación; y que los servidores públicos asistan, aprendan, compartan y mejoren el conocimiento que involucra su desempeño.

La protección, cuidado, la conservación de los diversos elementos de trabajo asignados es básica, y se deben utilizar siempre en las actividades específicas que ejecute el Municipio.

Las relaciones humanas son primordiales en el ejercicio público, se debe velar por el buen trato, la excelente presentación personal el autoestima. También la buena fe, la tolerancia, la solidaridad, no puede existir discriminación de género, raza, edad, religión ideología o procedencia.

La información que se emita debe tener veracidad y exactitud; no se podrán hacer declaraciones que afecten la institucionalidad del Municipio, y sólo podrán hacerlas las personas autorizadas.

Se debe dar cumplimiento a los deberes cívicos, sociales, políticos y culturales del Municipio, del Departamento y de la Nación. Así mismo su fundamento de vida preservan el medio ambiente, en especial cuidar del recurso agua, proteger la biodiversidad que existe en la naturaleza y que está presente en la flora y la fauna a través de programas que se decidan implementar.

Es bueno para los propósitos misionales e institucionales del Municipio de Tona, que se posibilite mejorar este documento con los aportes y la participación de los funcionarios y servidores municipales y de las personas que desean hacerlo.

3.6. AUTONOMÍA FORMAL Y REAL

El proceso de reestructuración económica que viene experimentando Colombia ha interactuado con profundas transformaciones en los campos político,

institucional, económico y social, con importantes repercusiones en lo que atañe al replanteo en las relaciones entre la sociedad y el Estado, cobrando gran relevancia, en particular, las condiciones y naturaleza del financiamiento del sector estatal.

En este contexto, mucho de los cambios aún tienen escasa incidencia en el orden municipal, incluyendo también aquello que hace a las cuestiones de índole fiscal.

No obstante, un desafío pendiente consiste en lograr un adecuado financiamiento del sector público municipal, con la salvedad de que el relativo desfinanciamiento de los mismos no es solo atribuible a un incremento de sus funciones y competencias o a la mala administración del gasto, sino también a la falta de una política tributaria apropiada, mas allá de que los sistemas tributarios municipales sean acotados en sus potestades.

En el caso de los municipios de Santander, para el cumplimiento de sus fines, se establecen múltiples obligaciones: tasas, derechos y contribuciones así como actualizaciones, intereses y multas, conforme las atribuciones expresamente delegadas por la Ley Orgánica de los Municipios, en condiciones de autarquía para administrar sus recursos y su patrimonio. En lo que hace a su poder tributario, mas allá del reconocimiento de las limitaciones normativas existentes sobre estas facultades, entendemos que ello no imposibilita la existencia efectiva de un sistema fiscal autónomo, consistente en la capacidad de autosustentación o de suficiencia de recursos (propios) para llevar a cabo los objetivos fijados por la misma gestión.

Es cierto que la Nación cuenta con un poder fiscal originario, mientras que los municipios ejercen una potestad tributaria delegada, esto es, otorgada por leyes dictadas por los estados federales en el ejercicio de atribuciones exclusivas, pero aquí creemos que mucho pasa, antes que nada, por dar un verdadero vuelco en materia de modernización de la gestión.

Nuestra Constitución Política establece el siguiente reparto de competencias impositivas entre ambas jurisdicciones, a saber: (artículos 1, 95, 150, 287, 294, 317 362 y 363 de La Constitución Política).

De acuerdo con lo establecido en la Carta las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses (art. 1), en virtud de lo cual tienen derecho, entre otros, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 287), se prohíbe expresamente a la ley conceder exenciones y tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (art. 294) y se consagra un principio de autonomía patrimonial en el sentido de que los bienes y rentas, tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares (art. 362). Igualmente, la disposición señala que el principio de solidaridad según el cual es deber de todos los miembros de la colectividad contribuir a los gastos necesarios para el sostenimiento del Estado (art. 95) y reiterado en el artículo 363, cuando se refiere en general a los principios del sistema tributario”.

Añade la Constitución en su artículo 294 que las leyes nacionales no pueden conceder exenciones o tratos preferenciales sobre los tributos territoriales y el 317 puntualiza: «Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización».

En su artículo 150-12 la Constitución estableció el principio de legalidad de los impuestos, al consagrar como función del Congreso: "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales..."

Acorde con este principio, la Corte Constitucional (En sentencia C-537 de 1995) interpreta que la ley que cree una determinada contribución, debe definir también

directamente los sujetos pasivos, los hechos, las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Pero ello no impide que las entidades territoriales (en una interpretación sana de la normatividad) puedan a través de sus corporaciones, fijar estos elementos puntuales del gravamen para su ciudad o departamento.

En otras palabras, para establecer un impuesto municipal se requiere previamente de una Ley de la Republica que autorice su creación. Una vez creado el impuesto por una ley, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, reglamentarlo y manejarlo como lo consideren conveniente, de acuerdo con sus necesidades, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, recortarlo, conceder exenciones, tratamientos.

4. UN NUEVO ENFOQUE

4.1. INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN Y LAS FINANZAS PUBLICAS

La evidente escasez de recursos y la multiplicidad de objetivos a satisfacer por los gobiernos locales, exige una administración pública eficiente y eficaz y la modernización de sus sistemas fiscales de modo tal que se favorezca el control ciudadano de la asignación de los recursos y, particularmente, una mayor racionalidad y representatividad de las decisiones.

También suele presentarse una visión escindida de la gestión de lo público en relación con la gestión de las finanzas públicas, tratando esta última ya sea como una cuestión de segundo orden o como un imperativo ajusticia. La reforma fiscal se considera frecuentemente como una especie de imperativo exógena a partir de la vinculación con organismos de crédito, es decir, reducida a lo que conocemos como programas de reforma relativos a la gestión del gasto u orientados por la mera búsqueda del equilibrio económico-presupuestario de los municipios, y/o de ajuste, como condición “sine qua non” para acceder al financiamiento de inversiones estructurales de magnitud, y menos asociada a los requerimientos de la comunidad local.

Más allá del estatuto legal de los Municipios que, por cierto, plantea como legítima la discusión en torno a la necesidad de readecuarlo, aquí se postula que hay mucho por hacer en términos de consolidación, y hasta de verdadera creación, de un estado local eficaz y apto para asumir los grandes desafíos que crecientemente se le presentan: ejecución de políticas y planes sociales descentralizados, rol promotor del desarrollo económico local, provisión de infraestructura de servicios, estar a la altura de la explosión de demandas ciudadanas por calidad y cantidad

de servicios colectivos, conducción estratégica del desarrollo urbano, definición y promoción del perfil económico del territorio.

De ahí que, en particular, la reforma fiscal está comenzando a ser entendida como un objetivo propio también de los municipios y con suficiente entidad por las siguientes razones, entre otras:

a). Porque se comprende que hace a la sustentabilidad misma de la gestión municipal en el largo plazo, ya que constituye un medio para cumplir otros objetivos, mas aún a partir de la extensión de las obligaciones y de los nuevos desafíos que deben enfrentar los municipios en el nuevo milenio (recursos humanos motivados salarialmente, garantizar la normal provisión de insumos, evitar costos financieros innecesarios, obtener mayor autonomía decisoria, etc.).

b) Dado que se dispone de escasos recursos y es necesario conservar el equilibrio presupuestario, se da especial importancia al objetivo de no incrementar racionalmente la presión fiscal sobre los minoritarios contribuyentes cumplidores que, además de afectar a sectores sociales postergados, también suele incidir adversamente en la competitividad de las actividades productivas locales.

Es por ello que esta tajante diferenciación entre gestión pública y finanzas públicas (mas bien de carácter tecnocrático), comienza a ser felizmente superada en favor de una visión más integradora o sistémica, que incorpora los principios de eficiencia y eficacia en la gestión de lo público en su conjunto, a los fines de la construcción de un estado local moderno.

De esta forma, diría que la reforma fiscal es parte de la reforma integral del modelo de gestión municipal, el cual en definitiva se orienta hacia la satisfacción de los objetivos sociales, pero ahora con un mayor énfasis en la responsabilidad social por el uso y la asignación de los recursos de la sociedad, es decir en el marco de una cultura de mayor rendición de cuentas a los ciudadanos, que son quienes delegaron facultades para la administración de sus asuntos colectivos.

Es a partir de ello que se pueden activar los círculos virtuosos de gobierno en los que: se obtienen los recursos genuinos para proveer servicios y/o cumplir los objetivos sociales con niveles crecientes de calidad que, a su vez, legitiman la acción estatal y activan la voluntad de pago de los ciudadanos; reanimando nuevamente el círculo en un espiral ascendente que, en definitiva, no es otra cosa que la superación permanente en cuanto a la construcción de capacidades de la sociedad local para gestionar y resolver sus propios problemas colectivos.

La idea es privilegiar enfoques sistémicos más proclives a dar cuenta de la complejidad y el retardo de las relaciones “causa-efecto”, es decir, que partan de concebir a la organización y gestión municipal como un todo, con una mayor vocación por pensar estratégicamente el largo plazo y por considerar particularmente aquellos aspectos que hacen a las diferentes culturas organizacionales y de la sociedad civil. Ya sabemos que la eficacia en la implementación de las políticas públicas, depende fundamentalmente de la capacidad de inserción social y del consenso de los involucrados (legitimidad, agentes estatales comprometidos), más allá de que, en el caso de los objetivos tributarios, sea también importante el componente coercitivo y la capacidad de penalización pero, aún así, disponer de esta capacidad también remite a una necesaria construcción, a un proceso generador, visto que en la mayoría de los casos está ausente (recaudación, fiscalización, reclamos judiciales, cobranzas, etc.).

Por cierto, muchas aparentes soluciones pueden no sólo revelarse como impotentes para superar problemas sino también contribuir a agravarlos, cuestión esta que a veces perdemos de vista urgidos por nuestra propensión al cortoplacismo, siendo que algunos procesos de efectos perniciosos tienen lenta maduración y sólo se manifiestan en forma diferida en el tiempo: los efectos de las moratorias generosas de deudas, que desalienta a los cumplidores y es inequitativa; o cuando se afirman cuestiones que después son desmentidas en los hechos y relajan la credibilidad; o cuando se resuelve una cuestión a la medida de

un caso particular, que alienta a que todo el mundo trate siempre de ver a alguien antes de pagar.

4.2. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En principio, creemos que las posibilidades de éxito en materia de cumplimiento tributario dependen muchísimo de la administración tributaria, es decir, de la política tributaria en acción, siendo tradicionalmente frecuente que se coloque un énfasis excesivo en las definiciones de política tributaria (alícuotas, tipologías de tributos, aspectos normativos, etc.).

Una definición ilustrativa de la tendencia creciente a identificar como clave a todo lo que se juega en la administración tributaria, muy especialmente en los países menos desarrollados, es la frase de Casanegra de Jantscher (1990): “*tax administration is tax policy*”, y que es bien representativa de la visión que, afortunadamente, más se difunde actualmente entre los especialistas (FMI y del Banco Mundial).

Para un buen comienzo es que no debemos perder de vista que el objetivo básico de la gestión municipal es la satisfacción de los "ciudadanos-contribuyentes". En ese sentido, puede ayudarnos como guía la identificación de la dimensión de clientes que también tienen los ciudadanos para el gobierno local - al menos en cuanto a su faceta como proveedor de servicios, y aún cuando esta dimensión no sea la única en vistas a la amplitud y trascendencia del concepto de ciudadanía (especialmente en lo que hace a las necesarias formas de participación también en la definición de la agenda pública y no solo como clientes o gerentes sólo atentos a la asignación de recursos).

Desde ya, esto involucra compromisos sociales, contractualización social a partir de pactos democráticos para los cuales las opciones tipo “presupuesto participativo” pueden ser vías interesantes para explorar, especialmente en torno a la asignación de los recursos provenientes de las tasas vinculadas a los servicios urbanos.

Por otro lado, no hablamos ya de una reforma administrativa a secas, en el sentido tradicional del término, sino que estamos hablando esencialmente de un nuevo modelo de gestión. Es decir, se trasciende lo meramente organizacional (distribución de responsabilidades y tareas, organigrama, definición de tareas), y ni que hablar de la sola inversión en equipamiento informático o paquetes tecnológicos, para más bien apuntar a las formas mismas de concebir y ejecutar las acciones públicas concretas: mayor interacción con la sociedad; mayor activismo fiscalizador, capacidad de innovación; flexibilidad operativa; cultura de metas, resultados e impacto; involucramiento y compromiso de los agentes municipales; capacidad de resolución de imprevistos; gestión domiciliaria vs. esperas tipo llamado a presentación espontánea; componentes remunerativos ligados a resultados.

Por cierto, ello implica nuevas modalidades en materia de configuración de sistemas integrados: programación, presupuestación, seguimiento y evaluación permanente (surge de **Martínez Nogueira, 1998**), pero el desarrollo de estos puntos trasciende largamente los fines de este documento.

4.3. INTEGRACIÓN DE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO

Más que un problema, una solución

Toda reforma fiscal tributaria requiere sustento político como condición insoslayable, en el sentido de que debe ser un objetivo prioritario del gobierno y liderado con convicción por la conducción política. Ello supone, desde ya, superar

la vieja concepción de la política tributaria como plantavotos, en la medida en que percibamos que ningún objetivo de gobierno puede concretarse sin financiamiento apropiado, siendo que la tributación es el medio legal y legítimo para ello, además de ser canal natural de los ciudadanos para expresar formalmente la voluntad de vivir en una sociedad civilizada y solidaria, sosteniendo los requerimientos de capital físico, social y humano.

Considero que es fundamental que la conducción política del gobierno local defina y encarne los objetivos de la Administración Tributaria, siempre sobre la base de la mayor equidad y eficacia posibles (en ese sentido, digo politización de lo tributario), y teniendo en claro de que de lo que se trata es de arraigar socialmente un sistema de premios y penas que orienten las conductas sociales en el sentido de comportamientos colectivos virtuosos. Ello es la condición insoslayable, si bien, no suficiente.

Sin embargo, también se trata, en cierto sentido, de despolitizar la ejecución de las tareas propias de la gestión tributaria, es decir, asegurar la autonomización de la administración tributaria respecto de toda presión e influencia política en favor de intereses individuales o sectoriales, no solo para lograr credibilidad, previsibilidad y transparencia, sino fundamentalmente para asegurar la igualdad que exige toda política tributaria en cuanto al tratamiento de los particulares, erradicando de raíz las prácticas clientelitas de soluciones a medida, aún cuando estas puedan, a veces, responder a móviles aparentemente nobles, pero en un mal entendido concepto de justicia social.

Proyectos de modelos de organización como el de constituir agencias autónomas de recaudación y/o dependientes de los poderes o departamentos legislativos, pueden sin dudas contribuir con esta idea de autonomización y de mayor estabilidad y transparencia en las reglas de juego.

El contribuyente que se enfrenta al pago de múltiples obligaciones con recursos limitados selecciona o prioriza aquellas que va a satisfacer según su propia escala de valores, costos de oportunidad por no pago, penalidades, etc. El objetivo básico es lograr que el contribuyente incorpore o internalice, es decir, incluya en su “agenda permanente” el pago de las obligaciones municipales; ciertamente, lo será en correspondencia con el reconocimiento de los beneficios positivos que obtiene de la gestión municipal, pero también del costo negativo que implica el incumplimiento o la evasión.

En nuestra sociedad se encuentra ampliamente difundida una conducta tributaria incumplidora y su reversión no es espontánea, sino que se construye probablemente en forma muy lenta a partir de ingredientes de satisfacción en provisión de servicios y resolución de problemas colectivos pero también de sanción en el legítimo ejercicio del poder coercitivo estatal. Es decir, fundamentalmente a partir de la sensación de riesgo de penalidad que logre institucionalizarse a los fines de desalentar efectivamente las conductas tipo “free rider”, lo cual se asocia también con el nivel de las alícuotas y tributos adecuados a las distintas realidades sociales locales, pero lejos de las soluciones simplistas.

Lo antedicho implica que cualquier plan de reforma fiscal tributaria constituye en realidad un plan de mediano o largo plazo.

Es decir, en lo que hace a los elementos sancionatorios, se debe asegurar por todos los medios que la conducta evasora implique mayores costos y que exista riesgo real de ser sancionado. No tenemos dudas acerca de que los contribuyentes optan por priorizar otras obligaciones cuando:

- a). No haya riesgo de corte de servicio.
- b). No haya costos de oportunidad mas altos por el no pago.

- c). No haya riesgo efectivo de que la intimación que se envía concluya realmente en juicio o clausura o cualquier otra medida punitiva
- d) No conozca con precisión la magnitud de sus obligaciones o las considere indebidas o desproporcionadas.
- e) Pueda desentenderse de la obligación como resultado de la ineficiencia e ineficacia administrativa (incapacidad de control o falta de registro) o cualquier medida esperable que lo favorezca (condonación, exención, etc.).
- f) Dudan acerca de la profesionalidad y/o la seriedad de los funcionarios, en particular, de los que desempeñan funciones en las áreas de recaudación.
- g) No poseen una buena imagen del Municipio

Lo expuesto implica entender a la Administración Tributaria como un programa de acciones continuas para asegurar los máximos niveles de recaudación tributaria posible, a partir de sólidas bases que aseguren un flujo sostenido de ingresos en el tiempo, y no quedar reducidos a paquetes de emergencia para solucionar desequilibrios presupuestarios de corto plazo.

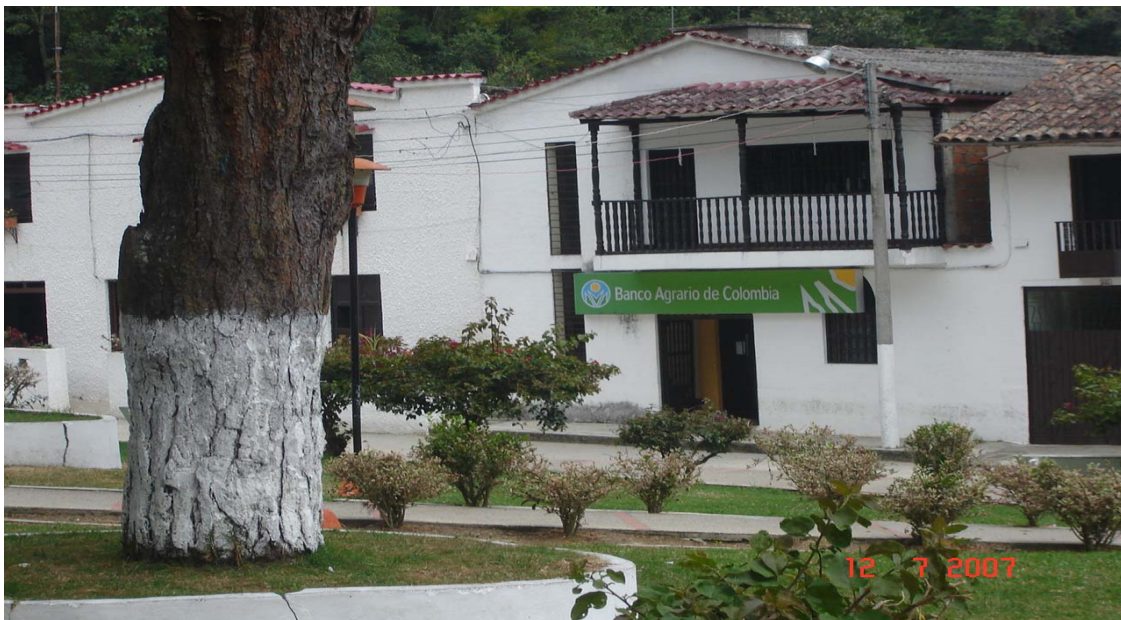
Estamos hablando de perseverar, de adoptar una visión intertemporal fundada en la certeza de que los cambios reales se construyen pacientemente, ya que estamos apuntando a cambios culturales e institucionales, a la base misma de los compromisos y las responsabilidades individuales y sociales en donde los insumos principales son: apoyo político, construcción de credibilidad, inversión en infraestructura de información, gestión orientada por resultados e impactos, buena comunicación social y, sobre todo, la institucionalización de un esquema creíble de premios y castigos.

Y merece un particular detenimiento el debate en torno a la adecuación de las alícuotas y los niveles de tributos, pero como un componente más de esta visión

activa y sistémica o integral que se propone, desde ya alejándonos de lo que podemos llamar la simplista falacia del "todos pagan si bajan los tributos" como solución que nos releva de encarar nuestros profundos problemas estructurales: sin legitimidad de la gestión y sin capacidad para ejercer el poder de fiscalización y sanción, el recurso a la baja de tributos no es más que un slogan mediático que puede tener consecuencias gravísimas.

5. FORMULACION

Fotografía (tomada el 12-07-2007 Única Entidad Financiera existente en Tona)



5.1.. PUNTO DE PARTIDA

En primer lugar, ya sabemos que no habrá resultados satisfactorios en materia fiscal si no hay resultados de igual signo en la gestión pública municipal tomada en su conjunto, es decir, en el cumplimiento de los objetivos de la gestión.

En lo específico, se trata básicamente de pasar desde **una “filosofía” de administración tributaria pasiva**, se cobra a "quien viene" y desea pagar sus obligaciones tributarias, **a otra de tipo activo** en donde se le cobra a quien se detecta obligado a pagar, fiscalizando y facilitando su pago.

En principio, podemos sintetizar algunas recomendaciones básicas para formular e implementar un plan de Administración fiscal tributaria general:

- a) Realizar un primer diagnóstico de la situación que exponga claramente los problemas detectados.
- b) Formular un plan que abarque todos los procesos que hacen a la gestión tributaria, designando responsables (modelo de organización) y estableciendo objetivos específicos en el tiempo, debidamente cuantificados (por ejemplo: ordenar padrones, simplificar procedimientos, eliminar errores, reorganizar la satisfacción de reclamos y de respuestas en general, etc.).
- c) Formar equipos de trabajo para involucrar a los agentes en los planes y objetivos y para la resolución de problemas, con parte de su remuneración según desempeño (resultados e impactos).
- d) Clasificar tareas, discriminando entre aquellas que son programables y/o rutinarias y aquellas otras que demandan mayor discrecionalidad del operador que las ejecuta por ser más discontinúas e incluso novedosas, diseñando un esquema de incentivos que se adecue a las especificidades de ambos tipos.
- e) Desarrollar instrumentos de medición de los resultados para evaluar lo realizado y establecer incentivos remunerativos asociados a la mejor recaudación, siempre sobre la base del cumplimiento de metas parciales que impliquen superar diversas restricciones detectadas (por ejemplo de insuficiencia de información) y ordenadas según el diagnóstico realizado.
- f) Establecer adecuados canales de comunicación con los contribuyentes y mejorar la atención en general (por ejemplo: adecuación de espacios físicos, mejoramiento del entorno, cuidado de imagen, mas ventanillas de pago aprovechando las opciones tecnológicas disponibles, etc.).
- g) Luego de evaluar fortalezas y debilidades, pragmatismo para recurrir a la provisión privada de servicios cuando se justifique, sin renunciar a la

responsabilidad municipal y más concentrado en los roles de control y la regulación.

h) Trabajar en la imagen del municipio (guiarse por lo que sería una especie de creación de marca)

Por supuesto, no hay grandes secretos para formular y ejecutar un plan de Administración Tributaria salvo el de persistir con las medidas en el tiempo y ser capaces de renovar la forma de concebir y ejecutar la gestión, lo cual no es poco en un país con una tradición de improvisaciones e inestabilidad como el nuestro, aunque los avances “macro” al respecto, van consolidando un marco mucho más favorable.

Vale la pena decirlo nueva y claramente, la política y la administración tributaria municipal **es antes que nada un problema político-institucional, después de gestión y luego de organización.** Ya no se trata sólo de un problema de recursos disponibles, de marco normativo acorde o de adopción de tecnologías duras, sino todo eso y mucho mas.

En tal sentido, los principios de transparencia y de igualdad de tratamiento frente a una misma situación fiscal que deben guiar toda acción o medida tributaria no son menos importantes que la estabilidad o permanencia de las mismas en el tiempo. Es por ello que resulta conveniente erradicar las prácticas de corto plazo (como los efectos perversos de las moratorias o perdones fiscales con quita de deuda o la improvisación de soluciones a “la medida” de alguien).

Por cierto, esto no deja de plantear un problema serio de incentivos para la captación del interés de la dirigencia política debido a la transitoriedad con que se asocia su permanencia en los cargos públicos.

Por lo expuesto, se deduce que no es apropiado adoptar medidas basadas en la imprevisión o en la necesidad de revertir un déficit transitorio de ingresos, sino que

se trata de trabajar en el marco de un plan global, abarcativo de las distintas cuestiones y de los disímiles actores involucrados en la gestión tributaria.

Al diseñar un plan se deben evaluar pacientemente las restricciones que obstaculizan el logro de los objetivos tributarios (tales como: estructuras inadecuadas, filosofías y culturas imperantes, inexistencia de sistemas de información adecuados o lisa y llanamente escasez de datos), lo cual supone, sin dudas, reflexionar tanto sobre el modelo de organización como sobre el de gestión, y fundamentalmente, sobre el marco institucional, definido este en el más amplio sentido de las “reglas de juego” que estructuran la acción social.

En este último caso de instituciones, nos referimos tanto a las reglas de juego formales y explícitas en normas (Decretos, Ordenanzas, Leyes, etc.) como aquellas otras informales (no menos importantes) o que no están explícitas y que son determinantes de la capacidad de operación (cultura, valores compartidos, tradiciones, mitos, ideologías, hábitos internalizados, etc.). Será el rescate de esta dimensión institucional el que nos ampliará la perspectiva de incidir en la modificación de conductas, tanto al interior del Estado local como en la Sociedad.

Ya no se trata solamente de reformas administrativas como las que se intentaron otras veces, en tanto meros cambios en el organigrama, en el manual de procedimientos o centradas en la incorporación de tecnologías o inversión en equipamiento. También se debe pensar en términos de acuerdos y de consensos que hagan a la promoción de la responsabilidad social e individual de los integrantes de la comunidad local y un mayor compromiso de los agentes públicos.

Ya no alcanza con pensar al Estado como “sistema de organizaciones” (recursos humanos, financieros, técnicos) sino también como “sistema institucional” de incentivos para los actores sociales y los agentes municipales. Y por cierto, no es el camino más fácil dado que la transformación institucional como la que aquí se

refiere es el producto del aprendizaje social, pero sí es el más efectivo si queremos realmente construir capacidades estatales para lograr mayor eficacia en el logro de los objetivos públicos.

Lamentablemente, debemos asumir que la dimensión de contribuyente que deben desarrollar los ciudadanos es todavía una construcción pendiente (inacabada) en países como el nuestro, remitiendo a la discusión misma acerca de la necesidad de crear el Estado en sus distintas instancias, en particular, dentro de la jurisdicción local. Me refiero, por supuesto, a una entidad con sustancia, con un algo más que el simple reparto de rentas, es decir, que trascienda las lógicas predatorias e inequitativas de intereses sectoriales y/o particularistas, a favor de un estado para las mayorías.

Desde una perspectiva sistémica como la que se postula, es importante destacar que las medidas que se adopten en un plan de Administración de los Tributos hablan por sí solas, por lo que debe dejarse de lado el hábito tan arraigado de acciones que visualicen exclusivamente las urgencias del corto plazo: ¿acaso no habla esencialmente de nuestra impotencia cuando decidimos lanzar moratorias “generosas” en forma recurrente?. Muchas veces la baja cobrabilidad no es más que un reflejo de la inexistencia de política tributaria y que, a su vez, puede ser un aspecto más de la realidad profunda de un Estado asociado fuertemente a prácticas predatorias y rentísticas, cuando no a una verdadera configuración de tipo pre-moderno, con su grave correlato en ineficacia y divorcio de los intereses mayoritarios.

No obstante ello, no resulta apropiado adoptar medidas destinadas a superar en forma inmediata la iliquidez creciente mediante programas de presentación espontánea, moratoria u olvido fiscal, ya que con ello estamos minando acumulativamente las bases de una conducta tributaria cumplidora: supone un relativo premio por incumplimiento y ningún beneficio por cumplimiento (el citado esquema perverso de “premios y castigos” que envía señales no deseables).

Si bien es posible justificar este tipo de medidas en determinados contextos (por ejemplo cuando se cuenta con credibilidad para sancionar), dado el uso abusivo que se suele dar, se encuentran relativamente agotadas las posibilidades de efecto inmediato positivo.

Las moratorias pueden ser útiles sólo cuando son extraordinarias, muy discontinuadas en el tiempo, y no como medida periódica o recurrente al cierre de cada ejercicio y a fin de paliar un déficit en el corto plazo o subsanar imprevisiones. En general, estas medidas reducen la credibilidad en la administración tributaria, y nada menos que en aquello que hace a su componente estructural fundamental: su capacidad punitiva (sistema de premios y castigos), una de las principales fuentes de construcción de lo que llamamos “conducta tributaria cumplidora”. La idea básica: se debe evitar toda acción que no sancione el incumplimiento fiscal y aporte confusión en vez de señales claras acerca de la orientación de la política tributaria.

5. 2. PRINCIPIOS GUÍAS DE UNA ADMINISTRACIÓN FISCAL TRIBUTARIA

La formulación de un plan de Administración Tributaria suele enfrentarse con cierta justificación autocomplaciente acerca de las causas de una baja recaudación y cobro, invocando argumentos tales como el de “la persistente crisis económica” que soporta la comunidad o el de los altos porcentajes de “pobreza” existente, siendo que, en realidad, suelen ocultarse las ineficiencias e incapacidades propias de la gestión de la Administración Tributaria.

En particular, hay que superar la “barrera mental” que implica suponer que la crisis económica impide adoptar medidas contra la baja recaudación, la mora o la evasión. Se debe entender, por ejemplo, que en toda crisis económica hay ganadores, perdedores y no afectados por su ocurrencia, sea esta persistente o no, y que hay distintas formas de tributación. En la medida en que nuestros sistemas de información sean aptos para reflejar la real situación de nuestros

contribuyentes, permitiendo diferenciarlos, seguramente podremos tomar medidas más adecuadas contra la evasión y el incumplimiento en fecha, aún preservando las condiciones de máxima equidad y, en realidad, con mayores posibilidades de éxito.

En cualquier caso, se requiere adoptar medidas de cambio y/o modernización en el marco de un plan global de reforma de la Administración Tributaria y largo plazo que necesariamente debe ser encarnado por la conducción política, jugando un rol fundamental la institucionalización de un régimen creíble de “premios y castigos” para cumplidores e incumplidores de sus obligaciones tributarias municipales.

En pocas de las funciones indelegables del Estado la credibilidad es un componente tan fundamental, por lo que debemos ponderar cuidadosamente si todo lo que hacemos cotidianamente no la lesiona, visto que se trata de una construcción de largo plazo.

De ahí que, previo a la formulación de un plan de reforma fiscal tributaria, es necesario diagnosticar si el grado de incumplimiento de las obligaciones fiscales o la evasión es puntual o generalizado. En el primer caso nos encontramos ante un problema mas bien pasible de respuestas técnicas (mejoramiento en la distribución de recibos de pago o ampliar las ventanillas de cobro o mejorar la información disponible); en el segundo caso, ya nos enfrentamos a un problema de carácter estructural, que excede el marco de las medidas meramente técnicas, y que remite a cuestiones que hacen a los mismos fundamentos del Estado local y a su legitimidad social.

Si se trata de un problema de tipo cultural-social nos enfrentamos probablemente a una cuestión de legitimidad de la gestión comunal en general, lo cual alimenta el “ciclo perverso” de incumplimiento que, en realidad esta expresando una falta de

capacidad efectiva para formular e implementar políticas públicas y, seguramente, para prestar servicios con calidad aceptable.

Nuevamente, todo plan de reforma de la Administración Tributaria debe priorizar la reconstrucción de una conducta tributaria cumplidora. Resulta clave que el contribuyente evidencie que el municipio tiene conocimiento (información confiable) de las deudas que se acumulan, posee capacidad de seguimiento de las cuentas y que está dispuesto a actuar en consecuencia, existiendo real riesgo de sanción punitiva. De ahí que resulta muy fructífero aplicar las medidas punitivas seleccionando a los que hubieren demostrado alta irresponsabilidad y, con carácter ejemplificador, imponer sanciones ampliamente publicitadas.

La imposición de sanciones debe hacerse siempre que se tengan condiciones materiales suficientes para el éxito, exista respaldo político, y así lo justifique la caracterización del deudor. Ello implica el desarrollo de una capacidad de selectividad que evite consecuencias indeseables como, por ejemplo, la emisión de excesivos volúmenes de demandas judiciales imposibles de procesar, o actuaciones iniciadas por terceros intimados en forma indebida (instituciones de bien público o carecientes que solicitan beneficios de condonación o exención de deudas); todo lo cual ocasiona costos políticos innecesarios y debilita la credibilidad de la gestión.

Lo antes dicho pone de manifiesto la importancia que tiene en la agenda de una reforma a la Administración Tributaria el desarrollo de un sistema de información apropiado para lograr cumplir uno de los principios básicos de la política tributaria: el principio de igualdad, entendiendo por ello, igual tratamiento frente a igual situación fiscal, y de equidad. Usualmente, la información con que operamos es defectuosa, insuficiente y/o no existen canales adecuados y fluidos para el correcto registro de pagos, deudas y actualizaciones de datos identificatorios, motivo por el cual no es posible actuar con selectividad, apelándose a acciones masivas, o bien, basadas en criterios de selectividad muy poco efectivos.

Disponer de información apropiada no es el resultado de la simple modernización tecnológica, que sin duda constituye una condición relevante pero no suficiente. La excesiva departamentalización de funciones también traslada un problema a la información con que se opera y en la medida que no se cuente con un plan de integración de los flujos de información disponible y de captación de datos relevantes para posibilitar la segmentación de los contribuyentes, en particular, no estaremos en condiciones de establecer una estrategia apropiada. Estamos pensando en una estrategia que hace de la disponibilidad de información un recurso fundamental.

De ahí la necesidad de pensar también un modelo de organización que garantice la fluidez en la circulación de la información valiosa para la administración tributaria (enfaticar la dimensión tributaria que poseen los Catastros Municipales, lo cual justifica su paso a la órbita de las Secretarías de Hacienda, áreas de recaudación, fiscalización, cobranzas, sistemas de funciones de apoyo, habilitaciones y permisos; departamentos de evaluación de capacidad contributiva, soporte informático con programas de consulta en tiempo real, etc.).

Asimismo, imposición de penas generalizadas que no concluyan en una sanción efectiva, por ejemplo aquellas no concretadas por problemas operativos, también afectan la credibilidad (algo muy común cuando se plantean planes de certificación masiva de deudas a través de terceros a riesgo), ya que minan la necesaria sensación de riesgo de sanción.

Debemos contar con los instrumentos que nos permitan tratar distintos casos de manera apropiada; es decir, poder estratificar a los contribuyentes según su capacidad económica y establecer medidas acordes a su situación, nivel de morosidad, evitando entonces las prácticas clientelísticas o de soluciones a medida sin ningún sustento, que por igual afectan la credibilidad y, mas que nada, la equidad.

Sin duda, resquebraja la credibilidad y el hábito de cumplimiento, la permeabilidad a las influencias o reclamaciones con razonamientos del tipo “antes de pagar voy a ver a alguien”. Cualquier tratamiento especial, y en aquellos casos en que sea racionalmente justificable, debe sustentarse en criterios generales que contemplen las diferentes situaciones que así lo requieran, esto es, estableciendo instrumentos generalistas que incorporen la necesaria flexibilidad para tratar situaciones de incumplimiento justificado y bien determinado (tipologías), y siempre con el suficiente grado de explicitación de criterios (transparencia), de modo que sean conocidos y estén al alcance y conocimiento de toda la comunidad, difundiendo en forma clara y precisa.

En el mismo sentido, se deben revisar los regímenes y las políticas de exenciones, los cuales en todo caso deben asociarse con algún criterio de reciprocidad. Por ejemplo, en el caso de instituciones de bien público, exigiéndoles algún tipo de compensación (cesión de instalaciones con fines públicos). También resulta fundamental el desarrollo de instrumentos de evaluación para la consideración de los casos de incumplimiento por razones de indigencia (cuerpos de asistentes sociales).

Por otro lado, debemos apuntar a simplificar el ya excesivo menú de tasas, contribuciones y derechos municipales que se vino ampliando con la idea de que se pueden gravar más actividades y hechos a los fines de asegurar un elevado nivel de recursos propios. Lo aconsejable es una estructura de tributos simplificada y bien focalizada.

Cuanto mayor es el número de obligaciones que se imponen, no solo se ocasionan mayores costos de administración y comprensión a los contribuyentes, sino que también se dificulta la eficiencia de la gestión y la efectividad de la fiscalización, con necesidades de estructuras mas grandes para la gestión del cobro. En muchos casos, se da la existencia de contribuciones cuya recaudación no llega a cubrir los costos de su propia administración, además de que toda

obligación tributaria impone al contribuyente la necesidad de realizar tramitaciones para su determinación y percepción (cuando no la contratación de servicios de profesionales).

En tal sentido, la deseable simplificación del sistema tributario consiste en facilitar no sólo la administración y fiscalización, sino también el pago de las obligaciones que correspondan, unificando con otras y/o derogando obligaciones de dudosa legitimidad o significación. Ello también coadyuvará a la mayor legitimidad de las obligaciones que se imponen, especialmente cuando se trata de la provisión de bienes públicos cuyas bases imponibles no reflejan adecuadamente la naturaleza y magnitud del beneficio o satisfacción obtenido por el contribuyente.

La existencia de abultadas deudas imposibles de satisfacer bajo condiciones ordinarias puede tener cierta influencia negativa en la voluntad de pagar las obligaciones contributivas corrientes, en tal sentido, es fundamental privilegiar una conducta tributaria cumplidora para con las obligaciones corrientes, ya que ello motiva a mantenerse en situación de no deudor; y simultáneamente debe acompañarse de una política tendiente a facilitar el pago de las deudas, no se trata de penalizar con altos intereses o multas, si no de reflejar el mayor costo del no pago, para lo cual se exige desarrollar instrumentos novedosos.

5.3. LA INFORMACIÓN. HERRAMIENTA CLAVE EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Es de vital importancia contar con información oportuna y precisa, para lo cual se requiere enriquecer las bases de los contribuyentes con información relevante y confiable, de modo que nos permita su segmentación a los fines del diseño de instrumentos más adecuados, aunque previamente se requiere ordenar y corregir los frecuentes errores acumulados en la información histórica normalmente utilizada, siempre en favor de una mayor racionalidad y equidad.

No debemos entender a la información, como tradicionalmente ocurre, simplemente como un medio para emitir las obligaciones fiscales que correspondan, sino como el principal instrumento para la identificación y segmentación de los contribuyentes, de modo tal que podamos diseñar políticas apropiadas para distribuir las cargas y fiscalizarlos. Digámoslo claramente, la estrategia propuesta es “información intensiva”, y esta hay que producirla permanentemente y sabiéndola captar desde donde muchas veces está disponible organizando equipos de trabajo en campo.

Usualmente, los errores en Las bases y registros llegan a ser una fuente de desincentivo al cumplimiento de las obligaciones fiscales y un grave obstáculo a la eficacia, por ejemplo cuando comunicamos obligaciones indebidas y/o intimamos incorrectamente o cuando no podemos llegar a los obligados. La gestión tributaria debe establecer mecanismos de actualización permanente de la información, lo cual también facilita el seguimiento de los deudores, y ello nos remite a trascender las áreas de rentas en cuanto a consideración (áreas de habilitaciones y permisos de actividades económicas, registro de la propiedad y catastros).

Frecuentemente la visión compartimentalizada de operaciones de las áreas recaudadoras, da lugar a que la información no circule y se tenga una visión parcial de un mismo contribuyente, generalmente, según la obligación o dependencia de que se trate. De ahí que resulta necesario pensar más bien en términos de procesos integrales que de funciones, lo cual conlleva cambios en la estructura organizacional de modo tal que podamos, a partir de la visión integradora del circuito o proceso de producción de información, desarrollar estrategias activas que se apoyen fundamentalmente en la fiscalización y el seguimiento permanente de los contribuyentes.

Otro aspecto importante, que hace a la transparencia y a la formación y capacitación de los agentes públicos, es enfatizar la difusión de resoluciones que hacen a la interpretación de normas, siendo un tema muy importante sistematizar y organizar la circulación de este tipo de información que hace también a la preservación de la memoria y el aprendizaje institucional (programas de consulta, organizar áreas técnico-tributarias solventes técnicamente)

Es indispensable contar con un equipo especialmente abocado a integrar información y a procurar los mecanismos mas idóneos para lograrla en forma suficiente. En tal sentido, a partir de un análisis de nuestras fortalezas y debilidades, así como de la evaluación de nuestras posibilidades para superar estas últimas en el tiempo, podremos actuar en la construcción de un verdadero sistema de información con fines fiscales.

5.4. MEDIDAS PARA UNA AGENDA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

5.4. 1 Esquema De Planeamiento Y Gerenciamiento Estratégico Para La Administración Tributaria.

Las actividades esenciales de una Administración Tributaria se concentran en la aplicación de la legislación tributaria y sus reglamentos. Frente a una sociedad que cambia rápidamente y que formula nuevas exigencias a los servicios gubernamentales, las Administraciones Tributarias deben desarrollar una visión contemporánea. Los acelerados avances económicos y las expectativas cada vez mayores por parte de los contribuyentes hacen necesario que la Administración Tributaria redefina su curso estratégico. En consecuencia, su relación con los contribuyentes debe definirse en un sistema de derechos y obligaciones.

Para la aplicación de esa actividad esencial o *función tributaria* la tendencia actual está dirigida a dotar de mayor autonomía a las Administraciones Tributarias de modo que puedan administrar los recursos con responsabilidad sobre la tarea

encomendada. Para alcanzar, lograr o en su caso dirigirse hacia la VISION, es de suma importancia realizar una alineación de las fuerzas y factores de producción en ese sentido para lo cual reviste importancia trascendental la exposición de la MISIÓN, su FILOSOFIA (VALORES) y METAS a partir de las necesidades de los distintos sectores de la comunidad.

5.4.2 Misión de las Administraciones Tributarias

Para que una Administración tributaria funcione correctamente debe poseer un punto de referencia que debe tratar de alcanzar. Por este motivo es de vital importancia que se explicita la definición de lo que diversos autores de administración estratégica denominan la “VISION ESTRATEGICA”. La “VISION” se refiere, si tomamos en consideración a la planeación normativa, al ideal al que queremos llegar. En cambio la “MISION” se refiere a la dirección que debemos seguir para alcanzar ese punto (si es posible de alcanzar).

En un modelo tributario ideal los estándares que deben alcanzarse se relacionan con los principios filosóficos en los que mediante una valoración subjetiva se ha puesto de acuerdo la doctrina. No obstante, la evolución de la doctrina por razones obvias se antepone a la evolución de la normativa. Además, la normativa que rige los distintos países posee como mínimo rasgos distintivos, por lo cual no se podría inferir que todos los países tienen plasmado en su ordenamiento jurídico el modelo tributario ideal.

La planeación de los ideales, señala Ackoff, constituye el modelo de la planeación interactiva. Cuando se trata de un sistema que todavía no está en funcionamiento, dicha selección se hace a través de un *diseño idealizado*. Tratándose de sistemas ya en funcionamiento (Administraciones Tributarias) *rediseño idealizado*.

El diseño idealizado de un sistema debe ser: 1) técnicamente factible: el requerimiento de factibilidad técnica significa que el diseño no debe incorporar ninguna tecnología que actualmente se desconocida o inaplicable; 2) operacionalmente viable: esto significa que el sistema diseñado sea capaz de sobrevivir una vez que esté en funcionamiento;

3) capaz de rápido aprendizaje y adaptación: esto se puede satisfacer únicamente si se cumplen tres condiciones: a) los participantes del sistema deben poder modificar el diseño siempre que lo deseen. Esto es deseable dado que la *visión* de los participantes (grupos de interés) cambia a medida que transcurre el paso del tiempo. Por ejemplo, la evolución de la doctrina o de los valores sociales respecto de lo que es justo y/o equitativo. b) que en cualquier parte del proceso puedan surgir preguntas para las que no se disponga de respuestas objetivas. c) que todas las decisiones que se tomen dentro del sistema diseñado estén sujetas a control.

Efectuada esta aclaración, se propondrá como ideal a los efectos de deducir la VISION, MISION Y OBJETIVOS ESTRATEGICOS el logro del cumplimiento de los principios constitucionales de justicia tributaria. “La Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico, es inmediatamente vinculante y efectiva, tanto para el legislador como para el gobierno y los ciudadanos. (T. Rosembuj)”.

La estructura de la imposición determina en que manera quienes componen la sociedad soportan los costos reales de las actividades gubernamentales. Así surge de manera inevitable la cuestión de equidad, de “justicia” en la distribución de esa carga. No obstante, lo que es “justo”o equitativo en materia de imposición depende por fuerza de un juicio de valor, por lo cual es imposible realizar una especificación científica de un esquema de distribución equitativo.

Pero independientemente de lo expuesto en el párrafo anterior es razonable esperar que la Administración Tributaria lidere un compromiso en esa dirección. La Administración Tributaria debe inspirar su accionar basada en la idea de convertir su “visión”en ‘misión”.

El principal accionar de la Administración Tributaria no puede dejar de lado los Principios constitucionales que rigen el ordenamiento jurídico tributario: **“LEGALIDAD, GENERALIDAD, CAPACIDAD ECONOMICA, IGUALDAD, PROGRESIVIDAD, NO CONFISCATORIEDAD”**. La práctica administrativa no puede vaciar de contenido los principios constitucionales mediante la desviación en la aplicación de la ley, con olvido de la buena fe que debe presidir su actuación y en base a su posición de supremacía en la relación con el contribuyente, agrega Rosembuj. De esto se deduce que “el logro del cumplimiento de los principios constitucionales de justicia tributaria de acuerdo a las metas es el objetivo estratégico que debe regir el funcionamiento de la Administración Tributaria”.

Las estrategias claramente diferenciadas que se pueden implementar apuntan a:

1. Crear un verdadero *riesgo* para el evasor. Este concepto es esencial para el éxito de las administraciones.

El universo de contribuyentes potenciales que las leyes establecen es, en general, muy numeroso, y la acción de control que las administraciones pueden realizar es limitada,

fundamentalmente en función de los escasos recursos de los que disponen.

2. Impulsar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, para lo cual deben darse las siguientes condiciones:

- Que exista un verdadero riesgo de que si el contribuyente no cumple será detectado y sancionado;
- Que la presión tributaria ejercida sea razonable y por lo tanto pueda ser soportada económica y financieramente por los contribuyentes;
- Que exista consenso en la población contribuyente de que los fondos recaudados serán razonablemente utilizados por el Estado.

3. Promover el permanente mejoramiento de la imagen de la Administración frente a sus integrantes y a la opinión pública, tendiente a lograr el mayor nivel de confianza en cuanto a su integridad y eficacia.

5.4.3 La segmentación de las áreas de interés para la Administración Tributaria.

Una diferenciación primaria que puede efectuarse se refiere a los contribuyentes que cumplen voluntariamente con sus obligaciones (tanto formales como materiales) de los que no cumplen. El servicio que provee la Administración Tributaria está dirigido a la ciudadanía en general y consiste en una prestación de calidad superior para los contribuyentes que cumplen voluntariamente sus obligaciones, junto con la detección y obligación forzosa de ingreso del tributo correspondiente de los que no cumplen. En éste sentido se pueden efectuar distintas caracterizaciones de contribuyentes, una de las cuales podría ser:

Contribuyentes Potenciales: definidos por las normas legales como responsables directos del cumplimiento de las obligaciones de presentación de la declaración de sus tributos y de su pago;

Contribuyentes Inscriptos: son aquellos contribuyentes potenciales que se han identificado ante la Administración y ésta ha procedido a su registro;

Contribuyentes que presentan sus declaraciones de impuestos (son aquellos que, utilizando los medios y los procedimientos dispuestos por la Administración, manifiestan ante ella su declaración sobre los tributos que les corresponden de acuerdo con las normas legales (conjunto de contribuyentes que presentan sus declaraciones));

Contribuyentes que dentro del conjunto indicado en el punto antes mencionado, han presentado sus declaraciones utilizando las tasas de impuestos correctas y no han incurrido en ningún error aritmético que altere el impuesto que deben abonar;•

Contribuyentes que, dentro del conjunto indicado en el punto anterior, han abonado el impuesto utilizando los procedimientos legales establecidos;

Dentro del conjunto detallado en el punto anterior, existe otro subconjunto que corresponde a aquellos contribuyentes que han presentado sus declaraciones conteniendo datos veraces, y que por lo tanto han cumplido con su obligación formal sin evadir ni defraudar tributos.

5.4.4 La calidad y la Administración Tributaria

Un plan de reforma a la Administración Tributaria debe concluir en un programa de mejoramiento permanente de la calidad en la gestión tributaria, lo cual supone dar un salto cualitativo respecto de las condiciones estructurales de partida en la inmensa mayoría de los Municipios.

También desde el campo restringido de la propia administración tributaria la búsqueda de calidad en la gestión fiscal implica obtener mayor satisfacción del contribuyente, por ejemplo pensando en su comodidad para cumplir con sus obligaciones (débito automático, pagos telefónicos), la institucionalización de una figura tipo “defensor del contribuyente” puede ser útil para ahorrar intermediaciones costosas y hasta parasitarias.

La real medida del éxito de la administración tributaria es la extensión del cumplimiento voluntario, algo que no debemos olvidar.

Es condición necesaria para mejorar la calidad de gestión, aunque no sea suficiente, la incorporación de nuevas tecnologías informatizadas y la modernización tecnológica en sentido amplio, mas allá de los grados de avance en la ejecución de un plan de reforma fiscal tributaria. No obstante, la clave de un programa de mejoramiento de la calidad pasa por la formación de equipos de trabajo profesionalizados y debidamente capacitados, comprometidos y con permanencia (es decir, menos sujetos a los vaivenes políticos y más a los resultados que se obtengan).

Finalmente, y en líneas generales, entendemos como elementos significativos para la formulación de un plan de mejoramiento de la calidad en la gestión tributaria que impacte visiblemente en la atención de los contribuyentes, a los siguientes aspectos:

- a). Información: El contribuyente debe tener pleno conocimiento de lo que paga
- b). Comunicación: Se debe cuidar la mejor atención del público y desarrollar todo instrumento que facilite la comunicación contribuyente-administración.
- c). Seguridad: Se deben brindar las máximas condiciones de seguridad y garantías en los registros de pagos y deuda.
- d). Accesibilidad: Se debe facilitar el pago de las obligaciones tributarias a través de los instrumentos y tecnologías de gestión que mejor lo hagan posible (más ventanillas de cobro).
- e). Capacidad de respuesta: Se debe ofrecer una respuesta veloz y suficiente ante el requerimiento del ciudadano-contribuyente con personal altamente capacitado y comprometido con los objetivos y las metas de la política tributaria.
- f). Credibilidad y mayores niveles de profesionalismo.

6. RECOMENDACIONES

Una institución de la magnitud del municipio de Tona requiere de un diseño y una formulación de sistemas de funciones estratégicas. se requiere garantizar que las políticas del alto gobierno y del municipio se concreten en acciones efectivas en los diferentes niveles organizacionales lo que conlleva a considerar los siguientes aspectos: una excelente articulación entre las diferentes dependencias y niveles organizacionales, la normalización y standardización de todos sus procedimientos, un optimo flujo de trabajo y de unas probadas metodologías de trabajo que garanticen un desempeño optimo y homogéneo a nivel local y nacional.

Los componentes organizacionales de la Administración Tributaria del Municipio de Tona deben contribuir a garantizar lo anterior y se pueden agrupar en sistemas.

Comprendido el objetivo de la Administración Tributaria, haremos el examen de las funciones que debe realizar con pleno conocimiento de ellas y como elemento básico para adoptar decisiones con respecto a su organización y política de acción.

I. Sistemas de funciones Operativas o Ejecutoras

Estos sistemas, son los que constituyen la columna vertebral del conjunto de funciones que desarrolla la Administración Tributaria, pues es a través de ellas por donde se hace contacto con el contribuyente. Su importancia está reflejada en la eficiencia y la eficacia con que actúe y en la respuesta mediata o inmediata que se observe en el comportamiento del contribuyente frente a las actitudes mostradas por las funciones operativas de la Administración Tributaria.

1. Función de recaudación

La función de recaudación debe tener en cuenta tanto la recepción de información por parte del contribuyente, así como de las fechas de vencimiento por tipo de tributo. También es importante prestarle la debida atención a los formularios que se utilizan para el pago de tributos estos deben contener la información que permita alimentar los sistemas de información y las bases de datos de los contribuyentes.

Asimismo, es necesario que se pueda manejar con suma facilidad las modificaciones de fechas vencimientos de pago que se realizan por cualquier motivo, a efectos de evitar el cálculo de intereses y la aplicación de multas.

Otro punto importante a tener en cuenta es la forma de recaudación. Cómo es que se debe recaudar. Ésta deberá realizarse a través del sistema financiero, aprovechando la infraestructura física que posee; para lo cual se deberá firmar los convenios de recaudación pertinentes, contar con los sistemas informáticos que permiten tanto transferir a los bancos las deudas como recepcionar información de éstos sobre la cancelación de tributos. Esto implica también contar con un sistema informático que permita realizar auditorias de pago de tributos realizado a través del sistema financiero.

Cabe mencionar que los sistemas de recaudación deben contemplar todas las posibilidades de poder detectar a los contribuyentes que no cumplan con sus obligaciones en las fechas previstas, con la finalidad e realizar la emisión de los valores correspondientes.

2. Función de fiscalización tributaria

La función de fiscalización es aquella mediante la cual se determina el incumplimiento de las obligaciones tributarias que tengan los contribuyentes, realizando un conjunto de acciones y tareas para obligarlos a cumplir con sus deudas.

Si bien es cierto que el objetivo es que todos los contribuyentes cumplan cabal, oportuna y espontáneamente por otro lado, es cierto que el control tributario ejercido por la Administración es material y humanamente imposible que se haga sobre todos los contribuyentes. Por esta razón la Administración Tributaria debe ejercer su función fiscalizadora en forma selectiva, es decir tomar un grupo de contribuyentes del universo existente, para verificar su grado de cumplimiento. Para ello puede adoptarse criterios como:

- La importancia fiscal de los contribuyentes (grandes, medianos o pequeños),
- La actividad económica desarrollada,
- Ubicación geográfica, etc.

La función de fiscalización debe ser permanente con la finalidad de difundir y crear un real riesgo para los contribuyentes; asimismo, debe ser sistemática, porque con el diseño y ejecución de un adecuado plan de fiscalización selectiva, aunque lenta pero progresivamente, lograr fiscalizar a un mayor número de contribuyentes. Esto último tiene una mayor posibilidad con la ayuda y apoyo de un sistema informático que agilice el cruce de información.

La elaboración de los planes de fiscalización deben estar basados sobre elementos eminentemente técnicos y que no impliquen la violación del principio de legalidad.

Asimismo, el ejercicio de la función fiscalizadora incluye la inspección, investigación y el control del cumplimiento de obligaciones tributarias, incluso de aquellos sujetos que gocen de in afectación, exoneración o beneficios tributarios. Para tal efecto, dispone de una serie de facultades discrecionales, entre las aplicables al caso de los Gobiernos Locales, se pueden mencionar las siguientes:

1. Exigir la presentación de informes y análisis relacionados con hechos impositivos, exhibición de documentos relacionados con hechos que determinen tributación, en la forma y condiciones solicitadas, para lo cual se podrá otorgar un plazo que no podrá ser menor de tres (3) días hábiles.
2. Requerir a terceros informaciones y exhibición de sus libros, registros, documentos relacionados con hechos que determinen tributación, en la forma y condiciones solicitadas, para lo cual se podrá otorgar un plazo que no podrá ser menor de tres (3) días hábiles.
3. Solicitar la comparecencia de los deudores tributarios o terceros para que proporcionen la información que se estime necesaria.
4. Practicar inspecciones en los locales ocupados, bajo cualquier título, por los deudores tributarios.
5. Requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones, que será prestado de inmediato bajo responsabilidad.
6. Investigar los hechos que configuran infracciones tributarias, asegurando los medios de prueba e identificando al infractor.
7. Requerir a las entidades públicas o privadas para que informen o comprueben el cumplimiento de obligaciones tributarias de los sujetos con los cuales realizan operaciones, bajo responsabilidad.
8. Solicitar a terceros informaciones técnicas o peritajes.
9. Dictar las medidas para erradicar la evasión tributaria.

3. Función de Cobro Coactiva

La función de Cobro Coactiva es un procedimiento que faculta a la Administración exigir al deudor tributario la acreencia impaga de naturaleza tributaria o no tributaria, debidamente actualizada, o a la ejecución incumplida de una prestación de hacer o no hacer a favor de una Entidad de la Administración Pública Nacional, proveniente de relaciones jurídicas de derecho público.

Dentro de los que es el procedimiento en sí de la cobranza coactiva se pueden mencionar lo siguiente:

El procedimiento de cobranza coactiva se inicia con la notificación de la Resolución de Ejecución Coactiva, la cual contendrá un mandato de cumplimiento obligatorio bajo apercibimiento de iniciarse la ejecución forzosa a través de la aplicación de medidas cautelares.

En este punto es necesario resaltar la importancia de contar con dos elementos importantes para la eficiente labor que debe desarrollarse a través de la Cobranza Coactiva.

- a) Contar con un sistema de informática que permita consultar al Ejecutor o al Auxiliar Coactivo, la situación de los valores materia de cobranza; es decir si este se encuentra pagado, reclamado, prescrito, etc.
- b) Que exista una coordinación permanente entre las otras áreas involucradas en la determinación de la deuda y Cobranza Coactiva; es decir que los procedimientos previos deben haber sido agotados para la cobranza del valor antes de pasar a Cobranza Coactiva.

II. Sistemas de funciones de apoyo

Las funciones de apoyo constituyen el soporte informativo del proceso tributario y cumplen su cometido al organizar los datos obtenidos por la administración tributaria y proporcionar información oportuna para facilitar una rápida acción de las unidades que cumplen funciones operativas.

Dentro de estas funciones de apoyo podemos determinar las siguientes:

- La función de registro de Contribuyentes
- La función de Gestión

Estas dos funciones, que en la actualidad son realizadas manualmente en algunos municipios al interior del país, adquieren mayor rapidez con el uso apropiado de computadoras y sistemas de información.

1. Función de Registros de Contribuyentes

Esta función es una de las más importantes dentro del sistema de funcionamiento de apoyo y su principal objetivo es el de proveer información sobre la situación tributaria de los contribuyentes. Para tal fin la función de registro o atención al contribuyente, debe organizar la información que es recepcionada a través de las declaraciones juradas. Dicha organización comprende la clasificación, ordenamiento y actualización de la información identificada de los contribuyentes respecto al tributo y base imponible respectivamente.

Esta función debe operar teniendo como base el desarrollo de procedimientos de atención al contribuyente, registro en el sistema, desarrollo de base de datos, elaboración de formularios, normas tributarias, actualización de deudas y multas tributarias, orientación sobre declaraciones juradas y beneficios tributarios.

Respecto a la atención al contribuyente, ésta debe considerar en primer lugar el trato que se le debe brindar a los contribuyentes, recordando en todo momento que es a éste último al que se le debe todo el respeto y consideración porque es el “cliente” de la Administración Tributaria.

Como se ha manifestado anteriormente, es de vital necesidad contar con un sistema informático desarrollado para poder registrar a los contribuyentes y hacerles un seguimiento rápido y eficaz sobre sus obligaciones tributarias e informar a los mismos en forma inmediata.

Es preciso que toda información que ingrese al sistema de registro de contribuyentes tenga el respaldo físico de documentos, es decir de formularios que tengan el carácter de declaración jurada y que sirvan de base para cualquier contingencia de tipo legal. En ese sentido, el desarrollo de estos formularios debe ser de lo más idóneo; es decir que sean de fácil uso por los contribuyentes.

Es imprescindible que las personas que atiendan al público tengan conocimiento de cómo se efectúa el cálculo de los tributos así como de la actualización respectiva a la fecha de pago, con la finalidad de poder absolver cualquier interrogante que pueda formularles los contribuyentes.

Asimismo, es necesario capacitar en forma permanente al personal de atención respecto a las nuevas directivas dadas respecto a cambios o modificaciones con relación al llenado de formularios y declaraciones juradas, así como de la aplicación de los beneficios tributarios que otorga la Administración.

En este punto es importante resaltar la importancia que tiene la comunicación dentro de toda organización y que no debe escapar a la Administración Tributaria. La permanente comunicación sobre las decisiones que la Alta Dirección ha

tomado sobre el tratamiento tributario, es importante que sean comunicadas a las instancias involucradas.

2. Función de Gestión

La función de gestión tiene por objetivo brindar información clasificada y resumida que muestre el avance y logros obtenidos por la Administración Tributaria en hechos valorados numéricamente. Esta información es de gran utilidad para establecer una política tributaria, facilitar la evaluación de procedimientos y resultados obtenidos a efectos de perfeccionar la marcha administrativa y realizar una eficiente toma de decisiones.

En consecuencia, es función primordial registrar la recaudación por tipo de tributo y por períodos, la emisión de valores, el pago voluntario, la cobranza coactiva, el pago por fraccionamiento, el pago a través del otorgamiento de beneficios tributarios,

Es importante para la Administración Tributaria tener registrada la recaudación en forma discriminada por tipo de tributos y por períodos (diaria, semanal, mensual, anual), con la finalidad de llevar un control efectivo sobre la recaudación y tomar medidas oportunas en caso de que pueda verse afectada la recaudación (caída) sin que medien efectos exógenos.

Es necesario medir la efectividad de cobranza a través de la emisión de valores para deudas que han vencido, con el objetivo de determinar los costos adicionales en los que se incurre por efectos de emisión y notificación de valores; asimismo determinar la relación entre los valores emitidos y los cobrados antes del plazo de vencimiento, después del plazo y los que pasan a Cobranza Coactiva.

Respecto al pago de obligaciones tributarias que se realizan a través del beneficio de fraccionamiento, es necesario tener un indicador sobre el tipo de contribuyente (grande, mediano o pequeño), que ha solicitado fraccionamiento, así como de los tributos materia de fraccionamiento (predial, vehicular, alcabala, etc.), con el propósito de determinar el grado de cumplimiento de las cuotas de fraccionamiento y de los quiebres por incumplimiento realizados.

En cuanto al cobro de deuda tributaria efectuada mediante el otorgamiento de beneficios tributarios excepcionales, es preciso que la Administración Tributaria tenga cabal conocimiento sobre la cantidad de contribuyentes, monto recaudado y saldo por cobrar, a efectos de determinar si es efectiva o no la medida adoptada. Aunque es preciso manifestar que esta medida es adoptada por los Gobiernos Locales en épocas de elecciones y en situaciones de emergencia económica (cuando no tienen recursos financieros para financiar obras comunales).

III. Sistemas de funciones de Asesoramiento o Normativas

Las funciones de asesoramiento de este sistema tienen por objeto prestar asesoría y recomendar la práctica de actividades que proporcionen una mayor eficacia a las unidades que cumplen funciones operativas. Esta asesoría comprende el aspecto legal, el planeamiento y los métodos de trabajo del proceso tributario.

1. Funciones de Asesoramiento Legal

Esta función cumple con su cometido proporcionando orientación legal en materia tributaria a las unidades operativas o ejecutoras del proceso tributario. También corresponde a esta función la interpretación y divulgación de las disposiciones tributarias que son aprobadas por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y por el Consejo Municipal respectivo.

La asistencia que da esta función comprende la sistematización de la leyes, reglamentos, ordenanzas, municipales y toda disposición sobre materia tributaria (estructura tributaria y Código Tributario), su interpretación, aplicación al opinar sobre consultas y reclamaciones y difusión, tanto a las unidades que cumplen funciones en la administración de tributos como a los contribuyentes para orientarlos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La importancia de esta función radica en que a través de ella se evitara la multiplicidad de interpretaciones par ala aplicación de las normas tributarias que en muchos casos confunden a la propia administración y a los contribuyentes. Adicionalmente, corresponde a esta función su participación en las proposiciones que se formulen para perfeccionar la legislación tributaria municipal.

2. Funciones de Planeamiento

Esta función se constituye en el sistema de funciones de la Administración Tributaria, con el objeto de contar con los elementos suficientes que le permita recomendar ajustes en la estructura tributaria, necesarios para aumentar o mantener los niveles de rendimiento real de los tributos que administra, así como el diseño y propuesta de actividades que mejoren la eficiencia y eficacia de las unidades que ejecutan funciones operativas.

El equipo de trabajo que cumplen con la función de planeamiento y sistemas de trabajo, inicialmente tendrá que centrar su labor en la investigación y en el

análisis de los hechos para identificar las virtudes y defectos en la estructura de los tributos y en los procedimientos aplicados para administrarlos. Esta investigación y análisis permitirá conocer los factores limitantes, el entorno y sus

tendencias, elementos que son indispensables para la formulación de planes de desarrollo y mejoramiento en las finanzas y en la administración tributaria..

La ausencia de esta función y la carencia de programas, actividades y procedimientos así como las prioridades en su ejecución se reflejan en la continua improvisación que acusan las Administraciones Tributarias en su gestión afectando seriamente el nivel de recaudación de los tributos.

Es necesario realizar un inventario de procedimientos utilizados en el proceso tributario, a efectos de desarrollar los flujogramas de trabajo, directivas precisas, formularios a ser utilizados, formatos, etc., con el fin de no paralizar ningún proceso y la atención al contribuyente se realice en forma eficiente y los sistemas de trabajo se desarrollen en forma normal y eficaz.

IV. Sistemas de Funciones de Coordinación y Dirección

Es necesario, dentro de la Administración Tributaria y específicamente en las áreas operativas que exista una coordinación, con el objetivo de que se puedan realizar las coordinaciones entre dichas áreas y se ejecuten las funciones hacia el logro de sus objetivos.

Cabe precisar que las coordinaciones estén a cargo de personas con un completo conocimiento del sistema tributario municipal, conocer los fines y objetivos de la administración y tener la suficiente capacidad para sincronizar en forma ordenada la interrelación y los esfuerzos que realizan las áreas operativas.

7. ALCANCE Y LIMITACIONES

La evolución del cambio en el mundo requiere la utilización de nuevos enfoques y de nuevos sistemas de gestión que permitan a los niveles directivos de la Administración Tributaria conocer la medida en que se crea valor al prestar el servicio de aplicación y recaudación de los tributos. Si bien existe multiplicidad de factores que inciden y condicionan la formación de la conciencia fiscal de los ciudadanos, entre los que pueden citarse: factores económicos relacionados con beneficio económico que se obtiene al evadir; factores legales derivados de la complejidad normativa; factores políticos referidos a la cantidad y calidad del gasto público, etc.; una de las variables controlables por parte de la Dirección está referida a los factores organizativos. En este sentido se hace indispensable que la Administración del Municipio de Tona modernice sus estructuras organizacionales y sistemas gerenciales a los efectos de favorecer la prestación de un servicio de calidad superior al ciudadano y con esto contribuir a una mejor calidad de vida.

La modernización de los sistemas gerenciales se ve favorecida con el uso del cuadro de mando integral y en la medida que se seleccionen los indicadores apropiados para las distintas perspectivas, contribuye a una mejor interacción con el entorno cambiante de tipo *proactiva*. Además, en la medida en que no se preste atención al enfoque de sistemas dentro de la Administración tributaria, no se podrá identificar las necesidades de los principales grupos de interés (ciudadanos y gobierno). Si bien el esquema de gestión y de implementación de la estrategia que propone el CMI no serviría para medir el valor de la Administración Tributaria a nivel global, posee una efectividad notable en el sentido de la creación de valor intangible si se utilizan los indicadores adecuados. Si se tiene en consideración que el capital que compone a la Administración Tributaria es básicamente

intangible podría afirmarse que si se implanta como herramienta de gestión brindaría una utilidad adicional a los efectos de aumentar la productividad, la eficacia y la eficiencia de la Administración Tributaria, reposicionándola (y porque no, revalorizándola), con lo cual se mejora la competitividad del país y la calidad de vida de los habitantes.

El presente documento desarrolla el componente de gestión del Esquema de Administración Tributaria Propuesto para el Municipio de Tona, el cual centra atención no solo en la definición del proceso, estrategias y acciones, sino, en la identificación de los instrumentos que serán incorporados, los cuales constituyen la base en la ejecución de las propuestas formuladas, buscando dar respuesta a las situaciones problemáticas identificadas, al aprovechamiento de las potencialidades con que cuenta el Municipio para apalancar su desarrollo en los próximos años.

Tomado del modulo I de Administración Tributaria y Política Fiscal CIAT (Diplomado)

“NOTA DE INTERES. Es la política tributaria en acción, no simplemente la palabra escrita en la norma, lo que determina cuánto el contribuyente debe pagar, y los efectos del pago. El conocimiento del régimen es solo el comienzo en el conocimiento de un sistema tributario. Las interpretaciones ubicadas sobre el lenguaje por administradores y jueces, la simplicidad y acceso de las normas tributarias, la competencia y la extensión de las auditorías e inspecciones, el vigor y la imparcialidad de la coerción y la agilidad y la finalidad de la acción, todo ello influencia el monto de la recaudación, la distribución de los recursos recaudados y los efectos económicos de los tributos”. (Blough, 1952), en J. Slemrod (2000)..

de la productividad y la competitividad “sistémicas”: inversión en infraestructura, política de capacitación de recursos humanos, preservación del medio ambiente, control de calidad, apoyo institucional, etc.

cargo de actividades en forma más eficaz y eficiente (economías de especialización y de escala dinámicas)..

NOTA DE INTERES

Gobierno y administración local de impuestos, tasas y contribuciones

Por Javier Sáenz Coré y Carmen Gambín Vicente Bahía Blanca (Argentina)

Para garantizar a todos los vecinos el acceso a servicios públicos esenciales, las administraciones locales experimentan el desafío de asegurar que sus prestaciones dispongan de un financiamiento suficiente y relativamente autónomo. Ello no siempre resulta factible en la mayor parte de nuestros países latinoamericanos, debido a vacíos legales o a la premura con que, en su momento, se concretaron los procesos de descentralización de servicios desde los niveles nacional, estadual o provincial, al nivel municipal.

Como consecuencia, resulta esencial que los municipios adopten medidas eficaces para mejorar sus niveles de recaudación. Diversos estudios revelan que las deficiencias en la movilización de recursos fiscales pueden dar lugar a niveles de recaudación muy por debajo de las posibilidades. Por ejemplo, algunas ciudades de América Latina comparables a Montreal (Canadá), sólo recaudan proporcionalmente una octava parte de los impuestos prediales generados en dicha ciudad. ([1])

El e-Gobierno puede contribuir a mejorar el desempeño recaudatorio de las administraciones locales, procurando que ellas dispongan -mediante TIC- de información fiable y actualizada para tornar más eficiente la recaudación de impuestos, tasas y tributos, hacer más eficaces los procesos y realizar una adecuada planificación, con base en datos fiables, para el progreso y crecimiento local.

Algunas de las posibles acciones son las siguientes:

- a) Modernización de los sistemas de catastro y registro.
- b) Diversificación de canales para la recaudación, llegando incluso el contribuyente a escoger el grado de utilización de la tecnología (Generalitat Valenciana).
- c) Tramitación y autoliquidación de impuestos.
- d) Carpetas ciudadanas, personalización de servicios y segmentación de contribuyentes.
- e) Concienciación hacia el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.
- f) Guías de trámites.

Esos tipos de acciones involucran ciertas reformas normativas, la adecuación de procesos, el uso común de datos con otras administraciones, la reducción de tiempos y costos de tramitación, la mejora de la calidad de la información, la integración de intermediarios y agentes (gestores, notarios, escribanos, abogados, etc.) y entidades financieras, así como la asistencia y atención al contribuyente.

Un buen ejemplo de ese tipo de iniciativas es la experiencia de Modernización de Catastro y Registro desarrollada por la SEDI/OEA con tres municipios de América Latina: Miraflores (Perú), San Pedro Sule (Honduras) y Malvinas Argentinas (Argentina). En las conclusiones del análisis de dichas experiencias se destaca:

“El desarrollo de proyectos de modernización de los catastros ha convertido a estas entidades en fuentes de información muy importantes para el desarrollo, lo que a su vez, ha permitido a los municipios contar con información espacial actualizada que les garantiza realizar una adecuada planificación para el progreso y el crecimiento. Asimismo han alcanzado un incremento sustancial en los índices de recaudación en los tributos municipales, logrando así fortalecerse

financieramente para mejorar la prestación de los servicios a los contribuyentes”.([2])

Algunos de los principales desafíos que enfrentan los proyectos de Gobierno en el ámbito de la tributación local son los siguientes:

- a) Integración de sistemas de información,
- b) Diseño y gestión de políticas tributarias,
- c) Marco legal que otorgue garantía jurídica al municipio y al ciudadano,
- d) Seguridad y privacidad de los datos personales,
- e) Control y auditoria tributaria eficaces.

Las TIC, integradas en iniciativas de e-Gobierno, proveen a los gobiernos locales excelentes oportunidades para re-pensar sus políticas tributarias y de control del gasto; así como para la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión.

APÉNDICES

Apéndice I

Transparencia

Es conocido que los gobiernos necesitan aumentar su credibilidad tanto en el ámbito nacional como internacional, por lo cual se requiere de una buena gestión fiscal como elemento de vital importancia que sirva para asegurar estabilidad macroeconómica, inversión y crecimiento.

Una de las claves para mejorar la productividad del sector público está dada por la **transparencia**, interpretada como una apertura al público en lo que se refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del

sector público y las proyecciones fiscales.

Los países que logren nivelarse a los estándares internacionales de transparencia fiscal contribuirán al fortalecimiento de sus instituciones democráticas generando un salto

cualitativo en sus niveles de competitividad.

La transparencia de los actos de gobierno es fundamental para que la administración pública funcione de manera eficiente y de acuerdo a las necesidades de bienestar de la población.

Asimismo, es de vital importancia que la ciudadanía, las instituciones y los medios de comunicación se conviertan en demandantes activos de la información que el estado genere.

Apéndice II

Conciencia Tributaria

La evasión se nutre de fallas que existen en distintos terrenos.

Los dos más importantes para este análisis son:

- La idiosincrasia de los habitantes
- La Administración tributaria

Respecto de la idiosincrasia de los habitantes el estado debe promover la educación tributaria de la población y la conciencia tributaria como valor cívico. Asimismo, el destino de los fondos que maneja el estado debe interesar a la población. Es parte inescindible

del fenómeno tributario y es excelente que así lo sea.

La conciencia tributaria de la población tiene un efecto de vital importancia en el logro de las metas fiscales. Al aumentar el grado de cumplimiento voluntario disminuye el esfuerzo de la ciudadanía para lograrlo.

En cuanto a la Administración Tributaria las reformas deben realizarse teniendo como finalidad elevar la valoración que los habitantes hagan sobre la misma.

Se entiende que el valor de la administración tributaria aumenta en la medida en que se logren los objetivos relacionados con la eficacia y la eficiencia en la gestión.

Un buen indicador para medir la eficacia podría ser comparar el grado de cumplimiento fiscal que se obtiene de la población en relación al sistema tributario vigente.

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO DE LA REPUBLICA, Constitución política de la República de Colombia, 1991. Santa fe de Bogotá. Presidencia de la República.

LEGIS, código civil, actualizado y comentado. Santa fe de Bogotá. 1999

Código de comercio, actualizado y comentado.

ESTATUTO TRIBUTARIO , *Decreto Extraordinario 624 de 1989*, Actualizado con la Reform tributaria de 2006.

ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL, Bucaramanga Régimen de Rentas Departamentales

- Manual para las Administraciones Tributarias – C.I.A.T. –
Matthijs Alink; Victor Van Comer. Editorial de la Asociación
Mutual Federal de empleados de la D.G.I.; ed.Argentina; año 2001.

La Administración Tributaria como organización enfocada al servicio del cliente externo e interno. I.E.F. Madrid. Ed. Madrid; año 2000.

Elementos de Derecho Tributario I – Tulio Rosembuj . Editorial
PPU; primera edición; año 1988.

- Elementos de Derecho Tributario II – Tulio Rosembuj . Editorial
PPU; primera edición; año 1989.

- Hacienda Pública Teórica y Aplicada (Richard A. Musgrave,
Peggy B. Musgrave). Editorial Mc Graw-Hill; 5º ed. Año 1995.

Internet, pagina Wee MUNICIPIO DE TONA

Ley 951 de 2005 "por la cual se crea el acta de informe de gestión" y que establece "las normas generales para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado".

LEY 14 DE 1983, Julio 6, Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones, art. 38.

MONSALVE T. Rodrigo, Impuestos. Ultimas normas tributarias. Centro interamericano jurídico financiero. Tomo I. Santa fe de Bogotá. 1995

Llaser, Juan J., Sistemas Tributarios Provinciales y Municipales. Un Análisis Crítico, presentado en el 7mo. Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas.

Martínez Nogueira, Roberto (1998), Los proyectos sociales, de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico, CEPAL, Serie Políticas Sociales Nro. 24, Santiago de Chile.

Prats Catalá, J. (1998): "Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista".

Schivndt, Enrique C. (1997), Administración de los Recursos y Equilibrio Fiscal en los Municipios, Editorial Estudios Municipales de Administración.

Schivndt, Enrique C. (1998), Hacia un nuevo modelo de gestión pública, Revista de Administración y Gestión Municipal N° 61 Julio de 1998

Paquete Semanal de Información jurídica para Concejos Municipales y Asambleas Departamentales en Colombia. ESAP / Programa Colombia – Universidad de Georgetown.

Alcaldía municipal de Tona, funcionarios de la Tesorería

Secretaria de Hacienda municipal – Bucaramanga: “Ingresos tributarios en Santander. Análisis comparativo con algunos departamentos y ciudades capitales del país.” 1998 - 2002 - Banco de la República. Paredes Vega, Joaquín, y otros.

Trabajo sobre Impuesto Territoriales de Ligia Lòpez Díaz, incorporado al libro REGIMEN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (Tomo II)

NOTAS FINALES

Principales impuestos municipales...

- Impuesto de industria y comercio
- Impuesto Complementario de avisos y tableros
- Impuesto Predial Unificado
- Impuesto de vehículos
- Impuesto a la Delineación Urbana
- Sobretasa a la Gasolina

Otros Impuestos y Tasas Municipales

- Impuesto de Publicidad Exterior Visual.
- Impuesto de Azar y Rifas
- Impuesto de Espectáculos Públicos y con destino al deporte
- Impuesto a las Ventas por Club.
- Impuesto de Degüello de Ganado Menor.
- Impuesto de Alumbrado Público.
- Contribución o impuesto a la Plusvalía.
- Tasa por Ocupación de Vías* (cobrado normalmente con delineación urbana)
- Tasa por Estacionamiento.
- Impuesto de Teléfonos. (tumbado por el concejo de estado)
- Tasa por la prestación del servicio de expedición de los certificados sanitarios

Identificación del municipio

Nombre del municipio: ALCALDIA MUNICIPAL DE TONA

NIT: 890205581-8

Código Dane: 6820

Gentilicio: Toneros y Toneras

Otros nombres que ha recibido el municipio:

Símbolos

Escudo



El color Verde y los árboles representan la riqueza forestal.

El color Blanco representa la riqueza láctea.

El color Rojo simboliza la sangre que derramaron los Toneros en las guerras.

Bandera



ROJO hace alusión a la sangre derramada por los Toneros en las luchas patrióticas y guerra de los mil días.

BLANCO simboliza la paz y la riqueza láctea principal producto de la economía Tonerá.

VERDE representa la riqueza forestal.

Himno

Autor: ALBERTO FLOREZ FLOREZ

Audio:

Letra:

Tona es tierra de los manantiales,

De paisajes y hermosa figura,

Pueblo bello de los ideales,

Tona es cuna de amor y cultura.

Su silueta imponente y esbelta

Su donaire, está en sus montañas,

Generosa de cuerpo y de alma,

Su tesoro nace en sus entrañas.

Por sus venas ¡Oh! Tierra de Tona

Un torrente le hace estremecer,

Es el agua de vida y progreso,
En albores y en atardecer (bis)
Tona es tierra vestida de verde,
Reimponentes y grandes montañas,
Sin igual manantial de riqueza,
Emanada desde sus entrañas.
El idioma de nuestras montañas
Es por siempre cumplir su deber
Apagarle la sed a la vida,
Y a la vida darle de beber.
Por sus venas...(bis)

Historia

Fecha de fundación: 25 de febrero de 1550

Nombre del/los fundadores: JUAN RODRIGUEZ SUAREZ



Reseña histórica: Lleva su nombre en memoria del Cacique Tona cuyos indios fueron destinados a las minas de Vetás y Suratá quienes dieron origen a sus poblamientos Urbanos, En el siglo XVIII sólo existían tres casas de paja que hacían parte de la parroquia de Silos cuyos indios fueron asignados por intermedio de la institución creada por los españoles en el periodo colonial y conocida como La Encomienda, algunos campesinos permanecían en las estancias cercanas, dedicados a la producción de víveres para los asentamientos mineros o para los transeúntes del camino real que de Bucaramanga conducía a Pamplona y Cúcuta

En el año de 1786 los Toneros se mostraron interesados en reedificar la vieja capilla, al hecho anterior se sumó la extinción de la parroquia del pueblo de Vetás, quienes se mostraron más partidarios de asistir a misa a Tona que al pueblo de Silos, en 1787 los vecinos solicitaron el traslado de la capilla a un mejor sitio en donde se pudiera trazar un plano urbano alrededor de una plaza, esta iniciativa no fructificó pero; en 1799 formalmente los toneros solicitan la creación de la parroquia, en 1806 se realizó una visita de inspección con el fin de determinar la capacidad de cumplimiento de la “congrua del cura”, dicho proceso fue suspendido en 1810 debido a las gestas de la independencia y se reanudó en 1815 cuando el presbítero José María Villamizar presentó una propuesta de delimitación del nuevo territorio parroquial: para esa fecha se había construido la capilla, techada en teja, en un solar que los mismos toneros habían comprado, lo mismo que la casa cural y la cárcel, y se había dejado un espacio de “86 varas en cuadro” destinado a la plaza. Este quedaría separado de Matanza por el alto de Las Cruces, y de esta cuchilla abajo hasta el morro de Mastique y la quebrada Honda. Del curato de Girón quedaría deslindando por el monte de El Murciélago, del de Piedecuesta por el sitio de las Vegas, de Guaca por el Alto de Asoque hasta la Calavera que lo separa de Silos. Para ese entonces ya estaba edificada la capilla de teja, la casa cural y la cárcel, ya existían 48 casas.

Nuevamente en 1822, más exactamente, el 28 de febrero, con la firma de otra escritura donde se obligan a pagar “la congrua del cura y los estipendios”, los señores: Pedro Manuel Suárez, Domingo Delgado, Ignacio Pérez, Manuel García, Pedro Gómez y Francisco Layton, reabren en Pamplona el proceso. El 14 de septiembre de 1822, el Vicepresidente de la República, Francisco de Paula Santander, firmó el decreto que creaba la parroquia de Tona, desagregándola de la parroquia de Silos. Pero la abierta oposición de los

Curas de Silos y de Matanza, y la negativa de la Curia a hacer la demarcación de la parroquia basándose en que dicha función era del Gobierno de la época,

frustraron una vez más los deseos de los toneros de tener su propia parroquia, aunque para ese entonces ya contaba con 207 casas y 882 almas.

Pero según el viejo refrán “La Constancia vence lo que la dicha no alcanza”, los toneros en 1832 vuelven a insistir, y esta vez, tras un penoso viaje, llegan a Santa Fe de Bogotá, y piden revisar el largo expediente, iniciado hace 36 años, su petición tiene eco en la fría Jerarquía Eclesial de la capital, y con la certificación de las buenas calidades urbanas de Tona dadas por el Alcalde Cantonal de Bucaramanga y el párroco de Floridablanca, el arzobispo Herrera legitimó la erección gubernamental de la parroquia de Tona, condición que ha mantenido hasta la presente. La creación como municipio se dio mediante el Decreto 1807 expedido por el General Reyes, entonces Presidente de la República.

Geografía

Reseña geográfica:

El Municipio de Tona se encuentra localizado en el Nororiente de la cuenca superior del río Lebrija, en la provincia de Soto, Departamento de Santander, a 7 Grados 15" de Latitud Norte y 73 grados 03 " Longitud oeste del meridiano de Greenwich. La cabecera municipal está ubicada a 37 Km. de Bucaramanga, a 1909 m.s.n.m. y con una temperatura promedio de 18 grados centígrados.

Tona está situado en el cordón magistral de la cordillera Oriental. corresponde esta región a la parte alta de la cordillera oriental que va marcando su eje y sirve al mismo tiempo de límite por el oriente a Santander y Boyacá. está constituida esta parte con piso del cretáceo mezclado con rocas ígneas y rocas metalúrgicas.

Límites del municipio:

Limita al norte con los municipios de Charta y Vetás, al sur con Santa Bárbara, Piedecuesta y Floridablanca, al occidente con Bucaramanga, al oriente con el Departamento de Norte de Santander, pertenece a la provincia de Soto, tiene una

extensión de 339.37 Kms², se encuentra entre los 1.100 y los 3.700 m.s.n.m., posee temperaturas medias entre los 6 y los 22 °C y precipitaciones entre 760 y 1.020 mml, predominan los climas fríos a muy fríos, ubicado en las zonas de vida bosque húmedo premontano, bosque húmedo montano bajo y páramo subandino.

Extensión total: 343 km² Km²

Extensión área urbana:

Extensión área rural:

Altitud (metros sobre el nivel del mar): 1.600 m.s.n.m

Temperatura media: 18° Centígrados

Distancia de referencia: 37 km a Bucaramanga

Ecología

LOS ECOSISTEMAS PRESENTES EN TONA

Dentro del marco natural del territorio de Tona, se ubican Orobiomas andinos que han sido intervenidos a través de los procesos de poblamiento, construyendo el paisaje que hoy predomina en la microcuenca del Río Tona y en El Páramo de Berlín.

Uno de los objetos de análisis, es la transformación de los Orobiomas por parte del hombre, estableciendo un nuevo orden dominado por él: "los agro-ecosistemas".

Con la realización de este estudio y la geoespacialización de la información se busca darle un tratamiento adecuado a estos recursos, permitiendo la búsqueda de nuevos usos, a partir de una imagen real de las condiciones del municipio y

determinando las posibilidades de manejo para zonas de interés por sus recursos o por los impactos que recibe y deben ser manejados.

La construcción de una imagen clara debe llevar a una reflexión que aporte en el fortalecimiento de la identidad del municipio, a través del reconocimiento del medio natural en donde el hombre interactúa, esta reflexión permite evaluar la utilización del entorno como soporte de actividades y receptor de desechos o productos no deseados (M. Medio Ambiente, 1998).

Desarrollo ecoturismo, producción agroecología y conservación del medio ambiente. Por ser Tona un municipio productor de agua, de vocación agropecuaria, se debe tener puesto los ojos en el campo, el futuro esta en la gran riqueza hídrica, y de biodiversidad que posee en su entorno, por tal motivo el ecoturismo, la producción agro ecología y la conservación del medio ambiente son los pilares fundamentales para el desarrollo local.

Economía

Tona basa su economía en la producción de cultivos como: cebolla junta, apio, papa, zanahoria.

La producción de cebolla se da en la zona del Páramo de Berlín en una proporción de 20 toneladas diarias, la cual es enviada a Bucaramanga, Cúcuta, Pamplona y exportada en una pequeña parte a Venezuela.

En la zona baja predominan cultivos como: Apio, zanahoria, fríjol, avena, café, pepino, pimentón, tomate, aromáticas, los cuales son llevados diariamente a Bucaramanga.

INDUSTRIA

Es desarrollada en forma muy incipiente a través de Cooperativas (lácteos del Gramal, panaderías, carpinterías, artesanías), fábrica de cacaitos, caramelos típicos del municipio, procesadora y cría de pollos, "aveorientes", ubicada en el corregimiento de la Corcova la cual origina empleo.

GANADERIA

La ganadería es otra importante fuente de economía del municipio.

Esta actividad es muy importante porque de ella se obtienen alimentos y materia prima.

La ganadería en el municipio está representada así: Vacuno, Ovino, Caballar y Mular, Porcinos Cunicultura, Trucha.

MINERIA

No existe una actividad desarrollada, posee canteras sin explotar, ubicadas en el Picacho con Piedra Caliza y el Carrizal, piedra de Río o de construcción.

Vías de comunicaciones

Vías aéreas:

Vías terrestres:

El municipio de Tona posee una red o infraestructura vial que se puede dividir en dos grupos:

En primer lugar la vía nacional Bucaramanga – Cúcuta, que cubre buena parte del municipio, destacándose el Km. 18, La Corcova y Berlín, que se caracteriza por estar pavimentada y su mantenimiento depende del INVIAS.