

2018

Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social

Trabajo de Investigación en el Ámbito del IEFPA

Se presenta una visión general sobre la gestión del riesgo y la mitigación de comportamientos disvaliosos en las relaciones laborales en el marco de la economía digital y se plantean los desafíos para la recaudación y fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social. El trabajo presenta algunas aproximaciones necesarias para profundizar en dicho camino. Como conclusión es urgente trabajar sobre estrategias conjuntas de detección, inducción, regularización, facilitación del cumplimiento y acciones punitivas, al mismo tiempo de pensar en soluciones que aprovechen las nuevas tecnologías.



IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social

Índice

Introducción

- 1. Comprender el comportamiento fiscal de los cotizantes y su contexto.**
- 2. Identificar y priorizar los comportamientos de riesgo.**
- 3. Elegir y aplicar estrategias de tratamiento e intervención.**
- 4. Conclusión**
- 5. Bibliografía de referencia**

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

Introducción

Un comportamiento de riesgo se define como la posible ocurrencia de una conducta fiscal disvaliosa de un contribuyente, o un grupo de ellos, que tenga un impacto negativo en el cumplimiento de los objetivos de la Administración Tributaria.

Esta definición tan amplia requiere identificar los comportamientos de riesgo en su dimensión general, para luego clasificarlos según criterios como el sector económico o el tamaño de la nómina salarial del empleador.

Como explican Goveia y Sosa (2017), a diferencia del error que se considera no intencional, la evasión y el fraude implican la pérdida de recursos debido a la omisión de las cotizaciones a la Seguridad Social o a maniobras para lograr la percepción indebida de prestaciones y beneficios previsionales.

Dado que los recursos con los cuales cuenta la Administración Tributaria para ejercer sus facultades de fiscalización son escasos, la selección del conjunto de conductas de riesgo relevantes, su gestión y la evaluación de su impacto en las cotizaciones a la seguridad social debe considerar también los desafíos del actual contexto y las tendencias hacia una economía digitalizada. En consecuencia, al evaluar los comportamientos de riesgo, es necesario fijar las prioridades.

Las acciones de error, fraude y evasión pueden estar originadas tanto en ignorancia, descuido, imprudencia, o en la elusión deliberada de los empleadores y aportantes, así como en las debilidades de la Administración Tributaria para detectarlas.

Una gestión exitosa debe identificar los factores de riesgo que permitan comprender el comportamiento fiscal de los obligados para así elegir y aplicar estrategias adecuadas y poder evaluar sus resultados.

El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO, 2017) advierte que al evaluar los comportamientos de riesgo los resultados raramente son binarios y, en consecuencia, debemos buscar correlaciones más que comportamientos correctos o incorrectos.

Cada día es más evidente la creciente volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad del contexto en el cual actuamos y hay muchos factores que complican la evaluación de los comportamientos de riesgo (v.gr.: la falta de conocimiento del comportamiento agregado en los distintos segmentos económicos y la complejidad de los regímenes de la Seguridad Social). Por todas estas razones, los cuerpos de inspección requieren de un proceso sistemático de enfoque preventivo y preselección de casos para decidir ecuanímente que es importante dentro del contexto del cumplimiento y cómo deben tratarse los comportamientos de riesgo más importantes.

A partir de la propuesta del Behavioural Insights Team (BIT, 2018), podemos identificar ciertas etapas en la gestión de comportamientos de riesgo:

- a) Definir el resultado
- b) Comprender el comportamiento fiscal de los cotizantes y su contexto
- c) Identificar y priorizar los comportamientos de riesgo
- d) Elegir y aplicar estrategias de tratamiento e intervención
- e) Evaluar, aprender y adaptar.

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF

XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina

El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

1. Comprender el comportamiento fiscal de los cotizantes y su contexto

En el Reino Unido, según el Behavioural Insights Team (BIT, 2012), el fraude, el error y la morosidad cuestan miles de millones de libras esterlinas al año en la economía británica: se pierden 21 billones de libras por evasión y fraude, otros 9.600 millones no ingresan por errores y, en deuda no cobrada, quedan pendientes de ingreso entre 7.000 y 8.000 millones adicionales.

Estas sumas significativas de dinero son en última instancia sufragadas por los contribuyentes, por lo que cualquier medida que reduzca el fraude, el error y la morosidad de una manera rentable es bienvenida.

Los intentos tradicionales de combatir el fraude, el error y la morosidad parten de una serie de suposiciones sobre el comportamiento humano y tienden a suponer, por ejemplo, que los individuos sopesan racionalmente los costos y beneficios personales de cometer fraude o evadir antes de actuar.

Si bien este enfoque tiene muchos méritos, las nuevas percepciones de la ciencia del comportamiento revelan cada vez más los límites de varias de sus suposiciones subyacentes.

Por eso, al comprender mejor cómo las personas responden a diferentes contextos e incentivos, podemos desarrollar una comprensión más plena de su comportamiento fiscal que, en última instancia, nos ayudará a diseñar intervenciones más efectivas para abordar la evasión y el fraude.

Dado que no hay manuales sobre cómo se comportará el universo de cotizantes bajo nuestro control, el enfoque 'probar, aprender y adaptar' que propone el BIT (2012) puede ser una aproximación exitosa si también consideramos el contexto y la cultura tributaria en la cual actuamos.

La comprensión del comportamiento de riesgo es más que conjeturas, las variables de desvíos deben surgir de una investigación empírica consistente dado que los cotizantes adoptan una variedad de comportamientos económicos y motivacionales frente a sus obligaciones con la Administración Tributaria.

Entre otros factores, la presión tributaria, la complejidad administrativa del sistema, la profusión normativa de nuestros regímenes de la Seguridad Social y la eficiencia con la que actúa la Administración Tributaria pueden influenciar de manera significativa en el comportamiento del contribuyente.

1.1. Entender qué aspectos influyen en el comportamiento fiscal

El comportamiento fiscal está determinado por aspectos económicos y por factores motivacionales, los cuales son complementarios y pueden investigarse a través de herramientas de análisis y explotación de macrodatos.

1.1.1. Aspectos económicos

Algunos aspectos económicos que pueden incentivar comportamientos de riesgo son:

- a) La presión fiscal: Si la carga tributaria amenaza la viabilidad del negocio probablemente el contribuyente evitará pagar todo o "acomodará" los datos que le comunica a la Administración Tributaria para reducir el saldo a pagar. En consecuencia, puede haber una correlación entre la cantidad de cotizaciones debidas y la adopción de comportamientos de riesgo.
- b) Los costos administrativos del cumplimiento: la desburocratización de trámites, la eliminación de requisitos de certificaciones innecesarias de asesores contables, la simplificación normativa, el ofrecimiento de facturaciones "pro forma" confeccionadas por la Administración Tributaria y la posibilidad de declarar y pagar a través de canales digitales facilitan el cumplimiento y desmotivan los comportamientos de riesgo.
- c) El abuso de los sistemas de retención en la fuente: A menudo los pequeños negocios se quejan por ser recaudadores de adelantos de cotizaciones, retenciones, percepciones y pagos a cuenta que no son remunerados por la Administración Tributaria y les acarrearán ingentes costos

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

financieros y administrativos. Este manejo adelantado de fondos en sujetos con estructuras administrativas pequeñas estimula las maniobras ilegales de cómputo impropio de retenciones sufridas ficticias que son falsamente imputadas contra los saldos de las obligaciones a pagar.

- d) Falta de incentivos económicos a los buenos cumplidores o tenues desincentivos a los incumplidores consuetudinarios: cuando el impacto de las multas formales se diluyen en el tiempo en laberintos de procesos sumariales interminables o en montos de sanciones desactualizados se estimulan los comportamientos de riesgo. De la misma manera si los incentivos a los contribuyentes cumplidores son poco significativos o de gran complejidad para alcanzarlos, el estímulo al cumplimiento será bajo.

1.1.2. Factores de comportamiento

El Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento (2016) presenta una serie de contribuciones de la economía del comportamiento a la batalla contra la corrupción que bien pueden adaptarse a la evasión y el fraude de las cotizaciones a la Seguridad Social.

En tal sentido, además de los factores económicos previamente reseñados, podemos identificar un conjunto de variables motivacionales que pueden influir en conductas de riesgo de determinados sujetos o sectores económicos:

- a) Características propias: género, edad, conciencia cívica, educación tributaria, entorno cultural y sector económico;
- b) Inequidad percibida: cuando las prestaciones que otorgan los subsistemas de la Seguridad Social no se corresponden con la cuantía de los aportes que se deben ingresar aumentan los comportamientos de riesgo;
- c) Percepción del riesgo: si se generaliza la percepción de que el incumplimiento no tiene castigo o el riesgo de ser detectado es mínimo, el contribuyente asumirá más fácilmente comportamientos de riesgo.

1.2. La actitud del contribuyente y su comportamiento fiscal

Además de los factores referidos podemos agrupar los talentos que caracterizan el comportamiento fiscal de los aportantes y cotizantes en cuatro actitudes:

- a) Los cínicos desavenidos: son aquellos que han decidido no cumplir y realizan una planificación laboral nociva para evadir de manera deliberada sus responsabilidades.
- b) Los ariscos que se resisten: son los que asumen una actitud de resistencia y confrontación activa porque perciben a la Seguridad Social como un sistema opresivo que no les asegura las prestaciones debidas.
- c) Los voluntariosos que lo intentan: son aquellos obligados que están dispuestos a cumplir pero tienen dificultad para hacerlo y no siempre lo hacen.
- d) Los buenos cumplidores: son los sujetos que quieren hacer lo correcto y expresan un compromiso de cumplimiento cabal de sus obligaciones.

2. Identificar y priorizar los comportamientos de riesgo

2.1. Identificar las fuentes de riesgo

En materia de contribuciones sobre la nómina salarial, a diferencia de los demás tributos interiores en los cuales el pago de la pretensión fiscal extingue todo efecto posterior, la Seguridad Social requiere además el asegurar el registro y consistencia de los datos que aportan los empleadores y cotizantes dado que el cumplimiento de las cotizaciones crea derecho a percibir más adelante ciertas prestaciones.

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

Prestaciones que podrán ser reclamadas en un futuro incierto en la medida que se produzca alguna de las contingencias cubiertas (v.gr.: jubilaciones, pensiones, cobertura de salud, asignaciones familiares, riesgos profesionales de trabajo, seguro de desempleo, seguro de vida, etc.).

Los referidos comportamientos de riesgo pueden ser:

- a. Estratégicos: como el ciclo económico o el impacto de las nuevas Tecnologías.
- b. Contextuales: como los cambios en la normativa del trabajo y la Seguridad Social o el ambiente social y cultural.
- c. Operacionales: que corresponden al comportamiento de los cotizantes y aportantes con relación al desarrollo de las labores habituales.

En consecuencia, a partir de la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2004), podemos identificar cuatro posibles fuentes de riesgo:

- a. La falta de inscripción como empleador o trabajador independiente obligado a cotizar;
- b. La no comunicación del alta temprana de los trabajadores que integrarán su nómina antes de que comiencen a trabajar;
- c. La declaración incompleta o imprecisa de la nómina mensual y el correspondiente cálculo erróneo de las obligaciones a ingresar; y
- d. La falta de pago oportuno y total de las obligaciones debidas.

Como señalan Hallsworth y otros (2014) en el modelo estándar de evasión fiscal, el cotizante decide cuánto riesgo desea asumir al ponderar el riesgo de ser detectado frente a la utilidad o ahorro de costos que espera obtener. El riesgo surge de la posibilidad de que la Administración Tributaria descubra la evasión de cotizaciones ejerciendo sus facultades de fiscalización y realizando una auditoría fiscal.

Por ende la primera decisión que toma el aportante es decidir si conviene evadir. Una vez decidido ello, la segunda elección es decidir pagar las cotizaciones declaradas a tiempo, pagarlas tarde, declararlas y no pagar, declarar menos de lo que corresponde o, en el extremo, no declarar sus obligaciones.

Dado que para las otras opciones existe basta literatura sobre programas de gestión del incumplimiento, al evaluar el comportamiento fiscal con el objetivo de mejorar los procesos de selección de fiscalizaciones nos enfocaremos en las decisiones de declarar menos de lo que corresponde o no declarar.

2.2. Fraccionar el universo

La segmentación aglutina el universo de obligados en subgrupos con similares características.

Un fraccionamiento a partir del tamaño de las nóminas salariales permite agrupar a los empleadores en pequeñas, medianas y grandes empresas. Otros segmentos pueden ser definidos a partir del sector económico clasificando a los sujetos según su actividad en primaria, industria, comercio o servicios. A partir de ello pueden agruparse actividades afines en cada sector.

El punto importante que debe entenderse es que no hay enfoques necesariamente correctos o incorrectos para la segmentación del universo si el proceso genera subgrupos en los cuales los miembros tienen un nivel de comportamiento similar o tipos de negocio y/o características parecidos. Estas características homogéneas permiten a la Administración Tributaria identificar estrategias de tratamiento más certeras y enfocar de manera eficaz la mitigación de los comportamientos de riesgo.

2.3. Catalogar algunos comportamientos de riesgo

Como señalan Carné, Trevignani y Muruaga (OIT, 2017) distintas investigaciones sobre comportamientos de riesgo de empleadores coinciden en destacar una serie de atributos persistentes en

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF

XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina

El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

el tiempo. Dicho estudio destaca que, cuando se trata de relaciones laborales no registradas, los empleadores son mayormente personas físicas, establecidas en ubicaciones alejadas de los grandes centros urbanos, con nóminas salariales menores a cinco (5) trabajadores, concentrados en agricultura, comercio, construcción, transporte, alojamiento, gastronomía, entretenimiento y recreación y, en menor medida, en la industria manufacturera textil y de producción de alimentos, bebidas y tabaco, los puestos de trabajo son de bajas calificaciones, demandan bajos niveles de innovaciones tecnológicas y los empleados son jóvenes menores de 24 años o mayores de 60 años.

Por contraposición, cuando analizamos la planificación laboral nociva y las maniobras de erosión de la base imponible de las cotizaciones debemos enfocarnos, principalmente, en los empleadores de grandes nóminas.

En consecuencia, si bien no existe un catálogo universal de comportamientos de riesgo de los cotizantes a la Seguridad Social, desde nuestra experiencia nos animamos a sugerir algunas cuestiones a considerar, las cuales deberán adaptarse al marco normativo propio de cada Administración Tributaria.

Cuando un sujeto se inscribe como empleador e informa una nómina de trabajadores significativa pero no se inscribe en ningún otro impuesto debemos analizar esos casos, ya que, en el mediano plazo, deberá generar ingresos para abonar los salarios y sostener el giro del negocio y, en consecuencia, debiera también inscribirse en otros tributos interiores.

Relacionado con ello, otro desvío a analizar son los sujetos que poseen empleados informados en la nómina pero no declaran un patrimonio con el cual desarrollar la actividad ni ventas realizadas en determinado período que le permitan generar ingresos para abonar los salarios de sus trabajadores.

También debemos investigar a los que tienen informadas relaciones laborales activas y no presentan las declaraciones juradas mensuales con las correspondientes cotizaciones.

Al analizar sectores económicos es útil también identificar empresas que desarrollan tareas que requieren mano de obra intensiva, que poseen indicios de actividad, pero no tienen empleados informados.

Asimismo, al realizar la explotación de macrodatos y aplicar las técnicas analíticas también podemos encontrarnos con sujetos que se inscriben como empleadores con salarios menores al promedio de remuneración imponible (menores al salario mínimo de la economía) y que no declaran ventas ni poseen indicios de actividad. Si bien es posible que en muchos de estos casos la maniobra no busque evadir el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social sino que sean empresas ficticias que declaran una nómina apócrifa de trabajadores para dar idea de actividad o para realizar fraudes con subsidios o beneficios promocionales, la maniobra amerita un análisis pormenorizado.

En concordancia debemos también buscar inconsistencias con Asignaciones Familiares y otros beneficios que se acrecientan en determinadas zonas desfavorables o de fomento, poniendo especial atención en aquellos empleadores en los cuales el domicilio del establecimiento promovido no coincide con la localidad de ninguno de sus dependientes (analizando con detenimiento ciertas tareas agrarias que recurren al trabajo "golondrina").

Complementariamente a lo anterior también debemos prestar atención a los que recurrentemente sufren fiscalizaciones que determinan ajustes relevantes y a aquellos sujetos que poseen gran cantidad de infracciones registradas en el sistema en determinado lapso de tiempo.

También debe llamar la atención la presentación recurrente de declaraciones juradas rectificativas en menos cuando dicha disminución del saldo a pagar sea superior a un porcentaje determinado de la suma de aportes y contribuciones.

Por otra parte, si no es como resultado de una fiscalización, es llamativo cuando repentinamente un sujeto realiza la presentación extemporánea y simultánea de las declaraciones mensuales correspondientes a más de 12 períodos mensuales en el mismo día.

Asimismo, como parte del control por oposición, no se deben descartar aquellos empleadores que han recibido gran cantidad de denuncias en determinado lapso o que poseen numerosa cantidad de

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

Sentencias laborales y Acuerdos Homologados informados por los Juzgados del fuero del Trabajo por juicios de relaciones de empleo no registradas o con salarios parcialmente declarados.

Finalmente, sin ánimo de realizar una enumeración exhaustiva, otras cuestiones que debieran analizarse respecto de los empleadores son:

- a) La presentación de declaraciones juradas de períodos muy antiguos respecto de los cuales ha operado la prescripción legal para reclamar el ingreso de los saldos exteriorizados por parte de la Administración Tributaria.
- b) La manifestación de domicilios de explotación incompatibles con el tipo de actividad (v.gr.: el cultivo de frutas tropicales en zonas patagónicas).
- c) Las declaraciones juradas recíprocas presentadas por personas físicas que se declaran mutuamente empleadores y empleados entre sí mismos en los mismos períodos de tiempo.
- d) La presentación de sucesivas rectificativas que anulan el valor originalmente declarado con posterioridad a la fecha de vencimiento de las obligaciones.
- e) El ingreso de declaraciones juradas por períodos posteriores a la baja de la condición de empleador registrada en la Administración Tributaria.
- f) El ingreso tardío de declaraciones juradas por períodos posteriores al fallecimiento del empleado que no estén originadas en juicios de reconocimiento de la relación laboral por sus herederos o derecho habientes.
- g) La detección de declaraciones juradas que poseen montos ingresados y que, sin embargo, no contienen información de los salarios abonados a los trabajadores o que informan sueldos inconsistentes con la actividad desarrollada.
- h) La declaración de sumas no remunerativas, exentas de la cotización, superiores al monto consignado como sueldo en la base imponible.
- i) Exceptuando las cuestiones propias de la morosidad en el ingreso de los saldos adeudados, deberá considerarse la presentación de un gran número de declaraciones juradas sin la correspondiente transferencia de las cotizaciones resultantes.

Por otra parte, respecto de los trabajadores independientes (autónomos) debe detectarse si no registra cotizaciones pero registra operaciones informadas en el Impuesto al Valor Agregado o en el Impuesto a la Renta de las personas físicas.

2.4. Seleccionar casos testigo de gran impacto

La evaluación de los comportamientos de riesgo de los contribuyentes también se apoya en identificar casos individuales anómalos que devenen potenciales maniobras que podrían ser realizadas por otros sujetos aún no detectados. El referido proceso de ingeniería inversa busca identificar comportamientos de riesgo a partir de la detección de conductas disvaliosas que se repitan recurrentemente.

En Argentina ha resultado exitosa la creación de una base de empleadores no confiables como una forma específica de registrar información a un nivel de caso para posteriormente identificar comportamientos de riesgo reiterados. También ha resultado valiosa la formulación de una Matriz de Selección de Antecedentes que recopila datos estandarizados procedentes de actividades de auditoría y de comunicaciones recibidas respecto de cada empleador para seleccionar los que registran reiteradamente dichas recurrencias. Entre otras fuentes se alimenta de denuncias formuladas por los trabajadores, sentencias de los juzgados laborales por no registración de los vínculos de trabajo, fiscalizaciones previas realizadas, sanciones impuestas y causas penales firmes.

2.5. Ordenar los comportamientos de riesgo según impacto y probabilidad de ocurrencia

Luego de haber identificado los potenciales comportamientos de riesgo es necesario establecer un orden de prioridades. Para ponderar adecuadamente dicha clasificación se deben considerar los impactos de cada comportamiento y asociarlos a los ámbitos en los cuales impacta, asignándoles una medida del daño que pueden provocar, la probabilidad de ocurrencia y la relación de cada uno de ellos con los objetivos organizacionales del Plan Estratégico de la Administración Tributaria.

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

La probabilidad se mide en términos de posibilidad de que un comportamiento de riesgo ocurra. Las medidas pueden expresarse tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

La consecuencia se mide en términos del impacto que un comportamiento de riesgo tendrá sobre el logro de los objetivos organizacionales. Puede ser una medición cuantitativa, cualitativa, o ambas, pero debe ser relevante para el objetivo que está siendo considerado.

Como cierre de la etapa de priorización es necesario definir un catálogo de los comportamientos de riesgo que serán objeto de tratamiento.

En la práctica, la priorización requiere que las evaluaciones de impactos y consecuencias y de probabilidad sean los factores de ponderación de los indicadores que utilizaremos.

Si bien puede ser tentador pensar que la clasificación de los comportamientos de riesgo identificados de acuerdo a una matriz de ponderación es el final definitivo del proceso de priorización, esta certeza es temporaria ya que la evaluación inicial debe ser revisada y confirmada teniendo en cuenta otros temas contextuales. Además debemos asumir que la gestión de comportamientos de riesgo es un proceso interactivo y debe ser revisado y retroalimentado periódicamente.

Una gestión eficaz de comportamientos de riesgo requiere una hipótesis de investigación, la recolección de hechos y pruebas, y el correspondiente análisis y evaluación. Por estos motivos, entendemos que la aplicación del enfoque "probar, aprender y adaptar" del BIT (2012) nos debe conducir a un proceso de aproximaciones sucesivas.

Además las decisiones sobre qué comportamientos de riesgo ejecutaremos prioritariamente deberán considerar, entre otras variables, la capacidad de control disponible, la elección del tratamiento más eficaz, el índice de infección de la conducta disvaliosa detectada (cantidad de sujetos con maniobras similares), la percepción pública de riesgo y la relación costo / beneficio de los procedimientos versus los resultados obtenidos en corridas previas (si las hubo).

3. Elegir y aplicar estrategias de tratamiento e intervención

La clasificación previa tiene como objetivo agrupar la conducta fiscal del contribuyente en subgrupos homogéneos para establecer estrategias enfocadas a cada uno en particular que aseguren su tratamiento adecuado.

Las estrategias de tratamiento son variadas y deben combinar acciones de prevención, detección y disuasión en la faz normativa, en el desarrollo de herramientas informáticas, en la educación tributaria y la comunicación, en el análisis de macrodatos y en las acciones de inducción y fiscalización.

En consecuencia se recompensará y facilitará el cumplimiento voluntario a los buenos cumplidores y, en contraposición, se aplicarán medidas punitivas eficaces a los cínicos desavenidos que no quieren cumplir. Entre ambos grupos a los voluntariosos que lo intentan se los puede orientar con los programas de Educación Tributaria y Asistente Fiscal, a la vez que se les ofrecen pequeños planes de facilidades de pago de pocas cuotas para superar desfases financieros temporarios.

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
 El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
 Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

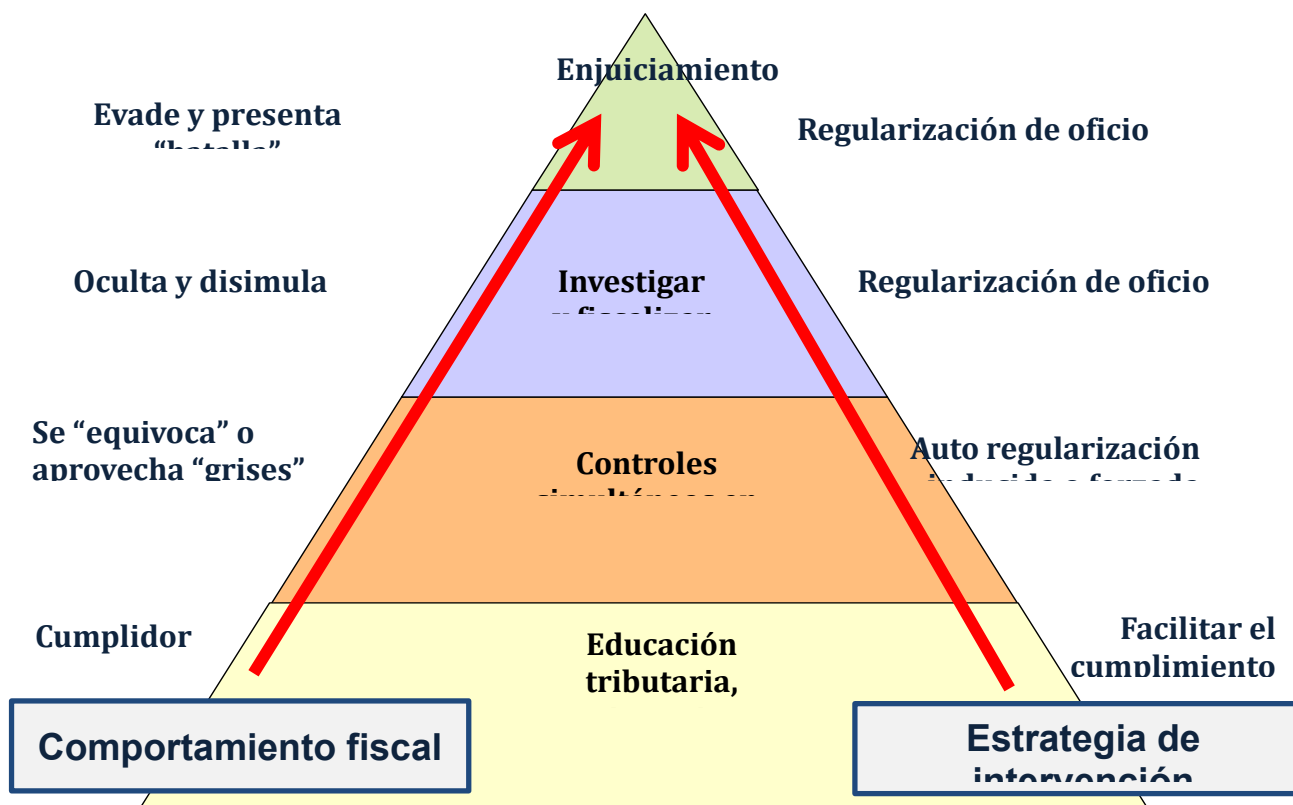


Figura 1. El comportamiento fiscal y las estrategias de intervención

3.1. Inducir la corrección de desvíos y la auto regularización

Al analizar masivamente comportamientos de riesgo encontraremos que algunos de ellos se repiten en gran cantidad de empleadores pero el interés fiscal individual de cada caso es bajo y la relación costo / beneficio no justifica iniciar una inspección presencial para cada uno. En estas situaciones de atomización de pequeños ajustes entre muchos aportantes la sistematización de procesos rutinarios de inducción sobre universos masivos permite estimular la auto corrección de desvíos y surge como la estrategia de tratamiento más adecuada para los voluntariosos que intentan cumplir. Esta estrategia de inducir la corrección de desvíos a través de procesos masivos nos permitirá orientar el esfuerzo de los cuerpos de inspección hacia la auditoría fiscal de los casos más complejos. Además, la inducción masiva a la regularización de desvíos asegura el trato equivalente de todos los contribuyentes, la protección de los datos personales y la transparencia del proceso en función de reglas predefinidas.

En Argentina la Administración Federal de Ingresos Públicos ha logrado sistematizar la inducción para corregir desvíos detectados en los relevamientos de trabajadores realizados en los controles presenciales a fábricas y comercios. A través de la herramienta informática "Trabajo registrado en línea (TRL)" el inspector concurre con una tablet y una impresora portátil al establecimiento y registra cada uno de las personas en actitud de trabajo. El sistema le informa en el momento cuáles son los trabajadores que representan alguna irregularidad y emite un tique para el empleador en el cual consta el resultado de la inspección y los pasos a seguir para regularizar los desvíos. Si transcurrido un plazo la irregularidad no fue subsanada el empleador recibe una inducción en su domicilio fiscal electrónico. El contribuyente, a través de su Clave Fiscal, ingresa a un servicio web en la página de internet de AFIP en la cual puede responder si regularizó el desvío o si puede justificarlo, adjuntando pruebas documentales si lo desea.

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

Dicha respuesta genera diferentes acciones del proceso de fiscalización de comprobarse que la irregularidad subsista.

Esta estrategia de tratamiento tiene como objetivo primario que los contribuyentes se vean obligados a efectuar un recálculo del riesgo asociado a no declarar correctamente sus nóminas para reducir el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, tomando conciencia de que el riesgo que históricamente venían asumiendo puede ser actualmente errado ante la mejora producida en el accionar de la Administración Tributaria.

3.2. Explotar los datos para inspeccionar con información precisa y lograr la regularización voluntaria

La Administración Tributaria acumula gran cantidad de datos en sus bases, los cuales resultan de poco aprovechamiento práctico si no hay una estrategia de explotación de macrodatos (*"Big data"*) que los procese mediante informática cognitiva y tecnologías analíticas con el objetivo de detectar correlaciones que permitan formular modelos predictivos que permitan seleccionar casos de interés (*"Smart data"*).

La estrategia de explotación de macrodatos (*"Smart data"*) puede abarcar:

1. La minería de datos para seleccionar casos de interés a partir de la generación de cruces,
2. Utilizar herramientas de *"Analytics"* para decidir acciones de control en determinados sectores económicos o grupos de sujetos homogéneos y,
3. Explotar técnicas de *"Big Data"* para utilizar masivamente la información de facturación electrónica y nóminas salariales con el objetivo de predecir universos de riesgo sobre los cuales orientar los esfuerzos de fiscalización.

La explotación de datos masivos permite crear perfiles de comportamiento de riesgo y realizar análisis predictivos para enfocar las inspecciones hacia las maniobras más perjudiciales de evasión y fraude. De más está decir que esta estrategia de tratamiento será efectiva si sabemos previamente hacia dónde apuntar los esfuerzos de fiscalización y si poseemos un profundo conocimiento de cada sector económico y sus particularidades porque la mera compra de software sin tener definido el resultado que se busca no asegura que podamos detectar los nichos de evasión de las cotizaciones a la seguridad social.

3.3. Dar herramientas de apoyo a los inspectores para lograr la regularización de oficio de los remisos

El rol de los cuerpos de inspección es ejecutar actividades que generen percepción de riesgo en los contribuyentes omisos ante su comportamiento irregular. Si el inspector concurre a cumplir un control por formalidad en contribuyentes cumplidores y no acude a fiscalizar con herramientas adecuadas a los cínicos desavenidos la presencia de la Administración Tributaria se diluirá ante la sociedad y se incrementará la evasión de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Los empleadores que realizan planificación laboral nociva intentan distorsionar su realidad empresarial con el fin de inducir a error a la Administración Tributaria y, por ese medio, tributar menos cotizaciones a la Seguridad Social de lo que deberían hacer. Por tal razón es de vital importancia que los inspectores, al concurrir a un establecimiento a realizar una fiscalización, concurren con un profundo análisis previo del contribuyente y el catálogo de las irregularidades que hayan surgido de los cruces sistémicos que exploten los datos disponibles en las bases para enfocar su tarea directamente en las maniobras de erosión de la base imponible y de utilización indebida de beneficios de reducción de alícuotas destinados a sectores promovidos.

3.4. Sancionar con equidad sin cometer abusos

Los esfuerzos para facilitar el cumplimiento voluntario de la mayoría de los obligados serán exitosos si los contribuyentes perciben que la Administración Tributaria tiene facultades para imponer una amplia

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

variedad de sanciones y las utiliza racionalmente para castigar a los cínicos desavenidos que no cumplen.

3.5. Facilitar el cumplimiento espontáneo, educar al ciudadano y simplificar los trámites

La Administración Tributaria debe desarrollar estrategias tendientes a que la ciudadanía comprenda a la tributación como el pilar económico del sostenimiento del Estado y las prestaciones que otorga. Las tareas de educación tributaria deben abarcar todos los niveles (inicial, primario, secundario, terciario y universitario) y la estrategia que se plantee debe considerar tanto la educación formal como la no formal a partir de tres ejes temáticos: formación en valores, construcción de ciudadanía y cultura tributaria. Complementariamente deben realizarse tareas de difusión a la comunidad.

Por otra parte, no se pueden descuidar las actividades para brindar nuevos y mejores servicios a los ciudadanos. En la faz interna, el norte debe estar marcado por la reducción de los costos administrativos que asume el contribuyente para cumplir con sus obligaciones junto con una racionalización de las cargas de trabajo, la reducción de los errores y la prevención de fraudes.

Para que esta estrategia de tratamiento sea exitosa debemos tener presente que si la digitalización de los procesos institucionales replica los vicios de los procesos que hoy se realizan manualmente la sistematización no tendrá impacto significativo ya que, como ya señaláramos en Tesoro, Arambarri y González Cao (2002) las mayores restricciones para lograr impactos positivos a través de la digitalización no están asociadas a la "brecha digital" sino a otras brechas más críticas de naturaleza ética (calidad de actitudes y conductas), axiológica (estructura de valores), teleológica (prosecución de objetivos) y praxeológica (formas y estilos de actuación), las cuales no se resuelven solamente con grandes inversiones en desarrollos tecnológicos.

La facilitación para los buenos cumplidores debe apuntar a repensar trámites innecesarios o redundantes en los procedimientos de inscripción, recaudación de cotizaciones, fiscalizaciones y recepción de reclamos de los ciudadanos.

3.6. Interoperabilidad y sinergia con otros organismos

Otra estrategia de tratamiento es optimizar la calidad del servicio que provee cada subsistema de la Seguridad Social para lo cual debemos mejorar la interoperabilidad con las instituciones prestacionales sin descuidar la prevención de fraudes en la percepción de prestaciones que le cuestan muchos millones de pesos al Tesoro.

La complejidad de los procesos de Seguridad Social y la masividad de información que manejan sus sistemas no debe desalentar los esfuerzos de interoperabilidad con los demás organismos de salud, pensiones y riesgos de trabajo que sostienen los programas de transferencias monetarias condicionadas de los diferentes regímenes contributivos.

3.7. Comunicar lo que se hace

En la actual sociedad del conocimiento todo aquello que la Administración Tributaria haga y no logre comunicarlo masivamente se diluirá y no tendrá impacto. Por ello, una parte del éxito de las estrategias de gestión del riesgo es comunicar de manera efectiva las acciones de lucha contra el fraude y la evasión. Las acciones que pueden ayudar son:

- a) Publicar cuáles comportamientos son considerados de riesgo por la Administración Tributaria;
- b) Remitir notas de inducción informando a los contribuyentes que la Administración Tributaria es consciente de un riesgo específico y les da una oportunidad de regularizar espontáneamente su situación;
- c) Realizar una gestión del incumplimiento oportuna y precisa y;
- d) Informar los procesamientos exitosos.

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

4. Conclusiones

Tal como señalan el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway y el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible (COSO y WBCSD, 2018) la integración de la gestión de riesgo mejora la toma de decisiones en materia de gobierno, estrategia, establecimiento de objetivos y en las operaciones cotidianas. La eficacia de la Administración Tributaria mejorará si se logra vincular más estrechamente la estrategia y los objetivos del Plan de Gestión con la detección de comportamientos de riesgo.

El primer paso en dicha dirección es identificar y priorizar los comportamientos de riesgo potenciales, los cuales pueden ser detectados a partir de análisis de sectores económicos (del agregado al desagregado) o por medio de sistemas de evaluación de casos relevantes (leading cases de maniobras evasivas que pueden estar repitiendo otros sujetos). La segmentación del universo es necesaria para poder cotejar sujetos comparables. En tal sentido se debe diferenciar entre empleadores (considerando asimismo el tamaño de su nómina), trabajadores independientes y empleados cotizantes. La evaluación y la priorización deben basarse en evidencias objetivas.

Los factores económicos y motivacionales explican los comportamientos de determinados grupos de contribuyentes. La comprensión del comportamiento fiscal de los contribuyentes no puede basarse solamente en la intuición de ciertos agentes experimentados más propensos a las técnicas de la adivinación que a la evaluación de indicadores.

A partir de dichos indicadores el análisis y priorización debe permitir seleccionar las maniobras y sujetos que deberán tratarse con preferencia considerando las razones del comportamiento riesgoso, la probabilidad de ocurrencia, la frecuencia en que puede suceder y la gravedad de los impactos.

Complementariamente a las estrategias de gestión del comportamiento, se debe auxiliar el cumplimiento voluntario de los buenos cumplidores asegurando que entiendan sus obligaciones fiscales y puedan cumplir con ellas de manera fácil. La gestión de comportamientos de riesgo debe aplicarse para lograr un uso eficiente de los siempre escasos recursos de fiscalización.

Las estrategias de tratamiento pueden combinar acciones de prevención, detección y disuasión en la faz normativa, en el desarrollo de herramientas informáticas, en la educación tributaria y la comunicación, en el análisis de macrodatos y en las acciones de inducción y fiscalización.

Al elegir una estrategia de tratamiento deben considerarse cuáles serán los criterios de éxito y los indicadores de medida. Si bien, ninguna medida por sí misma es suficiente, para evaluar los resultados de la gestión del comportamiento se deben buscar tendencias de diferentes indicadores, considerando que las medidas cualitativas suponen un apoyo útil a las cuantitativas. Considerando que el proceso de gestión de comportamientos de riesgo es un ciclo que se retroalimenta, la evaluación debe proveer información para realizar adecuaciones constantes.

5. Bibliografía de referencia

Behavioural Insights Team, BIT (2012). Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt. Londres.

Recuperado de:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf

Behavioural Insights Team, BIT (2018). EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento. Londres.

Recuperado de: http://38r8om2xjhh125mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2018/02/BIT-Publication-EAST_FA_ESPA%C3%91OL_09_FEB_2018.pdf

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, COSO (2017). Enterprise Risk Management—Integrating with Strategy and Performance.

Recuperado de: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Presentation-September-2017.pdf> (presentación) y <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf> (sumario).

Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway y Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, COSO y WBCSD (2018). Enterprise Risk Management. Applying enterprise risk management to environmental, social and governance-related risks. Preliminary draft.

Recuperado de: <https://www.coso.org/Documents/COSO-WBCSD-Release-New-Draft-Guidance-Printer-friendly.pdf>

Goveia, L. y Sosa, A. (2017). Developing a compliance-based approach to address error, evasion and fraud in social security systems. En *Revista International Social Security Review*, Vol. 70, 2/2017. Ed. Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS.

Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/issr.12136>

Hallsworth, List, Metcalfe y Vlaev (2014). The behavioralist as tax collector: using natural field experiments to enhance tax compliance. Ed. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w20007>

Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento (2016). Guía de Economía del Comportamiento.

Recuperado de: <http://38r8om2xjhhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/09/v9-imec-vol-1-1.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2004). Compliance risk management: Managing and improving tax compliance (Guidance note).

Recuperado de: <https://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2017). Fortalecimiento de la inspección del trabajo en Santa Fe. Detección de los determinantes del trabajo no registrado y su regularización (2012-2015). Buenos Aires.

Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_591493.pdf

Tesoro J.L., Arambarri A.J. y González Cao R.L. (2002). Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales. Mención honorífica del XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas.

Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/0043105.pdf>

IEFPA – AMFEAFIP – CIAT – UNITAR - IEF
XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales en Argentina
El Fortalecimiento de las Capacidades de las Administraciones Fiscales Americanas
Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina Del 17 al 21 de noviembre de 2018

- (1) **Título del trabajo:** Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social.
- (2) **Nombre del autor y su asociación institucional:** Rodrigo GONZÁLEZ CAO, Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS.
- (3) **Información del autor:** Se recibió de Contador Público y Licenciado en Administración y ha cursado la Maestría en Administración Pública. En el ámbito laboral ha ejercido roles de jefatura en áreas de investigación, fiscalización, control de gestión y operaciones de la Dirección General Impositiva y de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS. Actualmente se desempeña como Director de Supervisión y Evaluación Operativa.
- (4) **Sinopsis del artículo:** Se presenta una visión general sobre la gestión del riesgo y la mitigación de comportamientos disvaliosos en las relaciones laborales en el marco de la economía digital y se plantean los desafíos para la recaudación y fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social. El trabajo presenta algunas aproximaciones necesarias para profundizar en dicho camino. Como conclusión es urgente trabajar sobre estrategias conjuntas de detección, inducción, regularización, facilitación del cumplimiento y acciones punitivas, al mismo tiempo de pensar en soluciones que aprovechen las nuevas tecnologías.

ⁱ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

ⁱⁱ World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).