

## **Gestión Fiscal: una visión estratégica**

Cámara Americana de Comercio

Salón Anacaona, Hotel Jaragua

Santo Domingo, D. N.

Mayo de 1998

Permítaseme agradecer a los directivos de la Cámara Americana de Comercio por esta invitación, la cual me brinda la oportunidad de exponer a grandes rasgos los lineamientos de nuestra estrategia para gestionar la Dirección General de Impuestos Internos.

Pienso que este escenario puede ser de mucha utilidad para esbozar las acciones que se han tomado, que estamos tomando y que llevaremos a cabo en el futuro inmediato. Nuestra ponencia aludirá directamente a la gestión fiscal; es decir, a las acciones de la Administración Tributaria en el desempeño de su Misión: cumplir la meta recaudatoria que nos asigna el Estado, a través de garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

Reconocemos que tradicionalmente la gestión fiscal se aborda desde la óptica de los resultados medidos sólo en términos de recaudación. Sin embargo, en esta oportunidad lo haré desde una óptica distinta. Una óptica fundamentada en una nueva forma de dirigir, que busca el mejoramiento cualitativo de la Administración Tributaria, lo que se traduce en una nueva visión: la de "crear una conciencia tributaria, eliminando la cultura de los incumplimientos, y promoviendo la actuación transparente y eficiente de nuestros funcionarios, para ofrecer un servicio de máxima calidad al Estado y a los contribuyentes".

Pensamos que esta nueva visión puede parecer etérea pero a nosotros nos mueve a acciones precisas y muy concretas. Esta nueva visión se inscribe dentro de una institución en medio de expectativas de trascendentes y sucesivas modificaciones, en una etapa del conocimiento humano donde todos los paradigmas son cuestionados, aún aquellos conceptos que hasta hace poco se consideraban verdades incontrovertibles. Afortunadamente podemos decir, que bueno que así sea, ya que esta situación se convierte en una licencia para crear, una licencia para ser imaginativos, una licencia para promover los cambios que durante años hemos anhelado. Hoy en día, la supervivencia exitosa de una organización, dependerá de la creatividad de que dispongan aquellos que la gestionan para mezclar y aplicar conocimientos oportunos y adecuados.

Quisiera decir al igual que Cuno Pumpin y Santiago García Echeverría, en su muy leído libro "Estrategia Empresarial": "Dirigir empresas, así como cualquier otro tipo de instituciones, al igual que dirigir hombres en situaciones de cambios mutativos, exige romper los esquemas tradicionales sobre lo que es la empresa y la forma de configurar su management". Grandes son los cambios mutativos que se están operando y que se deben operar en las Administraciones Tributarias modernas; debido, entre otras cosas, a que los procesos de apertura económica y el establecimiento de zonas de libre comercio tienen efectos que atañen directamente al ámbito de la Tributación, provocados por el impacto que la reducción de aranceles tiene para los ingresos fiscales, lo cual se traduce en una mayor ponderación en los ingresos tributarios a cargo de la tributación interna.

Estos cambios no sólo tienen impacto en la composición de los ingresos tributarios sino también en la economía en general, es decir, en la forma en que se interrelacionan los diferentes agentes económicos, incluyendo al Estado.

Ahora bien, si bien es cierto que el análisis de estos efectos sobre la economía, corresponde al ámbito de la política tributaria, no es menos cierto que la Administración Tributaria es partícipe en la medida en que debe aportar elementos para que la instrumentación seleccionada sea viable. La Administración Tributaria debe ser consultada sobretodo para aportar en cuanto a los aspectos de legislación que puedan afectar el uso óptimo de los sistemas de información, de las herramientas de administración y del costo de su puesta en vigencia. Es por esto, que entendemos que la reformulación del sistema tributario sólo será exitosa en la medida en que la Administración Tributaria participe en su elaboración e implementación. Insisto, no sólo en la implementación, sino también en su elaboración; y porque tal como señala el profesor Gerson Augusto Da Silva, en su texto "La Política Tributaria y sus relaciones con la Administración" "la función más noble y elevada de la administración, es que en vez de ser aplicadores ciegos de una legislación, estén en condiciones de identificar sus fallas más graves desde el punto de vista formal y técnico".

Así pues, Señoras y Señores, en el caso de las reformas tributarias, es importante la participación permanente de la Administración en todo el proceso, para prever oportunamente los efectos negativos que desde la óptica de ésta, puedan tener estas reformas.

Un aspecto que suele discutirse en este proceso de reforma es la determinación del nivel adecuado o sugerido de participación de los ingresos tributarios sobre el Producto Bruto Interno (PBI), discusión que solamente es provechosa si se tiene alguna cuantificación de las demandas de la sociedad. Es obvio que, mientras más necesidades de recursos existan, bajo el supuesto de que se desea preservar el nivel de equilibrio macroeconómico que mantiene la estabilidad de precios, mayor deberá ser la participación de los ingresos tributarios sobre el PBI. En este sentido, hay que considerar desde el punto de vista de los fundamentos del sistema democrático, lo que sería la participación adecuada del Estado en función de la producción de la sociedad, básicamente para redistribuir el ingreso. De manera que, tal vez la pregunta no deba ser, cuál es el nivel adecuado de participación de los ingresos tributarios sobre el Producto Bruto Interno (PBI), sino, qué cantidad de recursos necesita el Estado para cumplir con las metas que la sociedad se ha impuesto y por consiguiente identificar las fuentes de financiación.

Una de las formas de postergar la discusión sobre la fuente de financiamiento de las demandas de la sociedad es recurrir al tema de disminuir el impacto de la evasión existente sobre el coeficiente de tributación, es decir la recaudación potencial por impuesto en las condiciones actuales; sin embargo, nosotros preferimos ser más realistas y analizar el grado de cumplimiento óptimo, que puede determinarse emprendiendo acciones que eliminan las causas que propician la evasión; causas tan diversas que van desde la falta de información, la falta de cultura tributaria hasta la percepción que tenga la sociedad sobre la falta de control de la Administración.

La importancia que para una sociedad determinada tenga el tema de la evasión y la posibilidad de disminuirla radicalmente tendrá una relación directamente proporcional con la percepción que la sociedad tenga sobre el mismo. Una sociedad como la nuestra que no la condena de la forma debida; es más, que es permisiva a ella, tendrá niveles de incumplimientos mayores que otra sociedad que considere condenable desde el punto de vista ético el incumplimiento de la obligación tributaria.

Es por eso que los esfuerzos de reducir la evasión no pueden ser una responsabilidad exclusiva de la Administración Tributaria, sino de toda la sociedad. La evasión tal y como lo plantean los especialistas, es una actuación con un doble componente. Uno, la inconducta de algunos funcionarios de la Administración Tributaria y otra, la inconducta, también, de algunos contribuyentes que corrompen a empleados de la Administración.

Ahora bien, independientemente de la opinión que se tenga sobre los niveles de la evasión y de la forma de combatirla, debemos estar contestes en que en el esquema actual de imposición, donde los impuestos a las importaciones sustentan un nivel importante de los ingresos tributarios y el pago se produce previo a la desaduanización, la evasión o elusión es relativamente más difícil; porque mucha de ella está casi totalmente supeditada al contrabando de las mercancías importadas o a la subvaluación de valores. Esto determina que los efectos de la reducción de los aranceles tengan una repercusión inmediata sobre los ingresos tributarios.

De todos modos, debemos estar de acuerdo en que, en el marco del modelo que hemos aludido, deben recuperarse los ingresos que el Estado dejará de percibir por los efectos de la reducción de aranceles y una de las formas más socorridas para hacerlo es a través del Impuesto General al Consumo o ITBIS. No obstante, la captación de los ingresos por esta nueva vía no resulta tan fácil, ni tiene efectos tan inmediatos como en el esquema anterior, por las dificultades propias de administrar impuestos donde el pago se produce con posterioridad al hecho que lo genera y bajo el modelo de liquidación voluntaria.

Esta realidad plantea a la Administración Tributaria el reto de enfrentar las responsabilidades de un nuevo esquema de imposición, conjuntamente con la necesidad de adaptarse a las nuevas técnicas de administración y del mejoramiento de los métodos de fiscalización. Y esto debe hacerse en un entorno en que las empresas entran en un proceso de eficientización de sus mecanismos de registro de transacciones y en un tránsito hacia la apertura económica, en el que se desarrollan e implementan nuevas modalidades de negocios.

Es para preparar a la Administración Tributaria para enfrentar el reto de esta nueva realidad que el poder ejecutivo impulsa la modernización de esta área, con la creación de la DGII, que unifica las Direcciones

Generales de Impuesto Sobre la Renta y Rentas Internas, permitiendo que sean superados los obstáculos que surgen cuando los procesos traspasan las barreras organizacionales.

Para afrontar los retos del futuro, la DGII ha definido una estrategia de modernización de su gestión, que está referida al ámbito de la norma tributaria, de los procesos tributarios, del control de los contribuyentes y del recurso humano.

En cuanto a los aspectos normativos, no es nuestro propósito referirnos a la técnica jurídica, si no a algunos aspectos que conciernen a la simplificación tributaria, que representa un elemento vital para la modernización de la DGII, en la medida en que éste facilita la introducción de mejoras a los procesos tributarios.

Al hablar de simplificación del sistema tributario, nos referimos, a la reformulación de elementos de esquemas de imposición obsoletos, definidos para sustentar modelos de crecimiento económico conceptualmente diferentes, o bien de estadios políticos ya superados. Estamos en la obligación de eliminar viejos esquemas de imposición, muchos de los cuales sobreviven y marcan de forma determinante nuestra Administración Tributaria. En ese sentido, la norma debe incorporar los principios doctrinarios que facilitan la acción de la Administración. La legislación debe ser:

Suficientemente flexible para que pueda ser adaptada a los cambios de la economía, de la tecnología y de los mercados.

Transparente, como sinónimo de claridad y precisión

De aplicación factible, en la medida en que contempla las posibilidades del medio y pondera la potencialidad de los obligados.

Simple, que facilite a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones, y a la Administración gestionarla adecuadamente.

Estos principios doctrinarios son el fundamento del concepto clásico del Sistema Tributario, el cual lo define como un conjunto de impuestos coordinados entre sí, que persiguen apoyar un determinado sistema económico y cumplir con los fines fiscales y extrafiscales de la imposición, lo que implica cierta lógica y ordenamiento.

En contraste con el concepto clásico de Sistema Tributario y de los principios doctrinarios que deben caracterizar la legislación tributaria, en nuestro Sistema actual se destacan algunos elementos:

Unos 262 conceptos de recaudación, amparados en 116 leyes que los establecen.

65 de los conceptos presentaron recaudación cero en 1997, pero las Leyes que los establecen subsisten.

La recaudación se concentró en tres renglones durante 1997: los Impuestos Sobre los Ingresos; Impuesto sobre la Renta, Casinos, Hipódromos y CANON, que representaron el 46.3%; el ITBIS interno significó el 23.3% y los conceptos del Impuesto Selectivo al Consumo que resultaron el 21.8%, para representar juntos el 91.4% de la recaudación de ese año. El resto de los conceptos, obviamente no soportan un análisis de Costo/Beneficio.

Existen 59 conceptos cuyo organismo administrador no es la DGII, pero ingresan a través de ella, por ejemplo, los cobros de INFOTEP, y de Bienes Nacionales, entre otros.

Aún se cobran especies timbradas con valores de centavos, lo que desconoce totalmente la factibilidad y la simplicidad de su aplicación.

Dadas estas características pueden ustedes suponer el alto grado de complejidad de la estructura de impuestos en el país y el costo de recaudación en que incurre la Administración.

Ahora bien, con el objetivo de lograr un Sistema Tributario fundamentado en los principios doctrinarios a los que hemos hecho referencia, trabajamos en la actualidad en proyectos que tocan los siguientes aspectos:

La determinación de impuestos con pretensiones extrafiscales que pueden ser sustituidos o derogados.

El análisis de Leyes que involucran especies timbradas o formularios vendibles, a fin de agruparlos, sustituirlos o derogarlos según cada caso.

El análisis de impuestos y tasas con especialización de fondos que pueden ser agrupados en una sola legislación.

Estamos trabajando en el estudio de leyes que quedaron al margen del Código Tributario y que preservan la aplicación de las penalidades, recargos e intereses, y otros aspectos formales, distintos a los del dicho Código.

En la unificación de los impuestos a la propiedad y transferencia inmobiliaria: Ya que como se sabe, existen nueve (9) leyes distintas que gravan las transferencias o la propiedad inmobiliaria. Vale destacar que sólo en el caso de las transmisiones a título gratuito existen más de 60 tasas distintas repartidas a través de quince (15) escalas con las que podría estar gravada una donación o transmisión sucesoral.

En la reglamentación de los Tratamientos Simplificados a los pequeños contribuyentes que prevé el Código: tomando en cuenta la capacidad contributiva, el sector económico y el costo de administración de la aplicación del tratamiento sin excepción. En este aspecto existe un precedente, a manera de plan piloto, que permite a los comerciantes detallistas personas físicas y sin contabilidad organizada pagar el ITBIS en cuotas fijas sobre la base de un análisis de rotación de inventarios y la proporción de las ventas que corresponde a productos gravados.

En la elaboración de proyecto de modificaciones a la Ley del Impuesto a la Vivienda Suntuaria y los Solares Urbanos no edificados (IVSS), para hacerla más simple, justa y de aplicación factible.

En la elaboración de proyecto de Ley que asocia el pago del impuesto de circulación o de placas al pago de los Seguros de Vehículos.

En la elaboración de un proyecto de Ley que traslade a otra institución el pago de servicios públicos o de tasas, tales como:

El registro y control de los vehículos de motor, que tiene que ver con la administración de los datos que identifican al vehículo y a su propietario, los cuales tienen fines relacionados con la planificación y control del parque vehicular como elemento asociado al transporte, y algunos otros extrafiscales como son la aplicación de multas, lo que sugiere su vinculación con las entidades oficiales a cargo de esto, tal y como es típico en los países del continente.

Las tasas cobradas en los Peajes, que son un pago para financiar el mantenimiento de las vías, podrían ser administrados por la Secretaría de Obras Públicas o cualquier autoridad vinculada con esta función de mantenimiento vial; y,

En la reglamentación del Título IV del Código Tributario sobre Imposición Selectiva al Consumo, que en los aspectos que toca la industria de los alcoholes y las cervezas tiene características derivadas de la concepción de impuesto a la producción y control de la calidad de la misma. En este sentido trabajamos en la creación de un reglamento que permita implementar el ISC tal y como lo concibe el Código, como un impuesto de pago único a la enajenación de los bienes o servicios gravados.

El mejoramiento de algunos aspectos normativos pretende simultáneamente facilitar a la Administración el cumplimiento de sus tareas y mejorar el servicio que brinda, a la vez que plantea un escenario con reglas claras que favorece la transparencia en las actuaciones de ambas partes. En ese sentido, el poder ejecutivo ha promulgado los reglamentos de los Títulos II y III del Código Tributario, que se mantuvieron en espera por seis años, y que tienen aspectos relevantes, algunos de los cuales enumeramos a continuación:

Establecer la definición y el mecanismo del "Mantenimiento" a los activos, para que sean admitidos como gasto no capitalizable.

Aceptar el ajuste por inflación y el procedimiento para su aplicación, fijándose su vigencia a los ejercicios cerrados a partir del 31 de diciembre de 1998, para todos los valores expresados en pesos. Ya esta medida

había sido implementada para los tramos de la escala impositiva de las personas físicas y/o asalariados y las exenciones, pero se extiende a la base depreciable de los activos fijos.

La publicación a más tardar el 15 de enero de cada año de los tramos de escala del Impuesto sobre la Renta actualizados, para los fines de efectuar las retenciones.

La posibilidad de compensar las ganancias de capital registradas y declaradas en un período en que se generen pérdidas.

Los gastos de Mejoras en Propiedades Arrendadas, se amortizarán en línea recta en un período no menor de cinco (5) años o en el tiempo de duración del contrato, el que sea mayor.

Se establecen regulaciones para la retención del 2% contemplado en el Artículo 309 del Código Tributario, en ocasión de las transferencias de títulos y propiedades amparados en registros, fijándose un valor mínimo fidedigno admisible para las transferencias de vehículos basado en una tabla de valores emitida por la Dirección General de Impuestos Internos, que será actualizada cada año, a los fines de ajustar los precios establecidos según el año y el modelo correspondiente. Para las transferencias de títulos de bienes inmuebles, el valor mínimo fidedigno admisible se establecerá de acuerdo a los parámetros de valoración que utiliza la Dirección General de Catastro, de cualquier tasador debidamente autorizado o los parámetros de la Dirección General de Impuestos Internos, a opción del contribuyente.

Se establece un mecanismo para facturar libre del Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), a las empresas de Zonas Francas, tal y como dispone la Ley 8-90.

Para el caso de exportadores y productores de bienes exentos que mantengan saldos recurrentes por un período no menor de seis (6) meses, el Reglamento autoriza deducirlo del ITBIS que se genere con la obligación aduanera, al momento de realizar sus importaciones. Para lo cual deberá presentar un Certificado de Crédito de ITBIS, que otorgará la Dirección General de Impuestos Internos a solicitud del contribuyente, previa verificación. Igualmente, los exportadores y/o productores de bienes exentos que reflejen saldos acumulados en sus declaraciones de ITBIS a la entrada en vigencia del Reglamento, podrán recuperar dichos saldos a través del mecanismo de reembolso, el monto a reembolsar anualmente podrá ser hasta un 20% del indicado saldo.

La promulgación de estos reglamentos constituye la mejor muestra de la transparencia con que desean actuar las actuales autoridades, para propiciar que así lo hagan los contribuyentes, ya que la transparencia tiene que ser un camino de dos vías: una desde la DGII hacia los contribuyentes y otra desde éstos hacia la DGII.

Normas transparentes, simples y flexibles, propician un mejoramiento de los procesos tributarios. En este ámbito, dos ideas orientan nuestras acciones; primero, el convencimiento de que en un ambiente en que prime la desorganización, la complejidad de los procesos y la desinformación, necesariamente florecerá la corrupción; y segundo, que la ejecución de los procesos debe adecuarse a la realidad, por lo que la forma de cumplirlos será eficiente en la medida en que sean fácilmente adaptables a las variaciones de una realidad cambiante.

Dentro de los procesos tributarios hemos definido como factores críticos para el éxito de nuestra estrategia de mejoramiento de la gestión tributaria, los procesos de Recaudación y Fiscalización. Estamos ejecutando un programa de simplificación de los procedimientos de liquidación y pago y de obtención de los principales servicios que demandan los contribuyentes, paralelamente con la introducción de sistemas de información que permitan que la Administración pueda cumplir de forma adecuada con sus funciones elementales de control de cumplimiento de los contribuyentes.

Sobre la simplificación de los procedimientos, hay que destacar nuestros esfuerzos haciendo de la DGII una organización que busca ante todo facilitar el cumplimiento de los procesos tributarios, evitando la segmentación en la ejecución de los mismos, que diluye la posibilidad de identificar claramente los responsables de los procesos. En este sentido, se integró a la estructura un nivel de especialización técnica y planificación en las áreas de recaudación y de fiscalización y se ha creado un programa de descentralización sobre la base de sistemas de información en las denominadas Administraciones Locales.

Las Administraciones Locales son estructuras donde se concreta la unificación de Impuesto Sobre la Renta y Rentas Internas. En éstas se podrán efectuar todos los trámites que se realizaban en Agencias Locales, Colecturías y en el Departamento de Vehículos de Motor.

Para la DGII el servicio a los contribuyentes tiene una singular importancia. El caso de Vehículos de Motor, resulta un buen ejemplo. Mientras que el impuesto de circulación (comúnmente denominado a las placas) representa menos del 1% de nuestras recaudaciones, concentramos importantes recursos económicos y humanos, para lograr que el proceso de renovación de placas, recién transcurrido fuera exitoso.

Referido al mismo impuesto, se han creado unidades denominadas Servicios Personalizados que operan de forma automatizada en las Administraciones Locales y puestos de recaudación con instalaciones computacionales, para cumplir en tiempo real los trámites de trasposos, oposiciones y demás transacciones que se relacionan con el registro y control de los vehículos.

La importancia que esta Administración ha concedido a los servicios de información nos ha llevado a crear un Departamento exclusivo para tales fines, denominado Departamento de Servicios de Información. Este Departamento ha elaborado y puesto a circular entre otros los tres primeros ejemplares de las "Guías del Contribuyente", que son brochures o catálogos que describe de manera simple la forma de cumplir con los trámites de los principales servicios asociados a los impuestos que administra la DGII. También hemos publicado la revista "El Quehacer de la DGII", que describe nuestra institución.

Uno de los avances logrados también en el área de los servicios y de los cuales nos sentimos orgullosos, es el sistema de audio-respuesta que pone a disposición de los contribuyentes la información general a toda hora, sobre los conceptos, fechas límites, requerimientos y lugares para cumplir con los deberes tributarios que le corresponden.

Otro aspecto de interés para el contribuyente, en el campo de los servicios es el hecho de que hoy se pueda pagar el ITBIS a través del Banco de Reservas, facilidad que se prevé extender a todos los impuestos. Todos estos esfuerzos tienen que ver con nuestro convencimiento de que brindar servicios es un recurso estratégico, para lograr reforzar los lazos con el contribuyente, fortalecer la conciencia tributaria y fomentar el cumplimiento voluntario.

El mejoramiento de la gestión de la Administración Tributaria tiene como un componente fundamental la implementación de sistemas y subsistemas de información, cuyo objetivo es disminuir el nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias.

En ese sentido, hemos desarrollado e implementado las siguientes aplicaciones computacionales relacionadas con proceso de recaudación:

Registro y control de las empresas: que incluye el control de los datos de su constitución, como son sus datos de identificación y ubicación y su nómina de accionistas. Este sistema permite controlar la empresa desde su constitución, así como los cambios que se producen en sus estatutos.

Control de Pagos: que ha posibilitado que Impuestos Internos disponga on line del 85% de los pagos que se producen, integrando en una red computacional interconectada mediante un moderno esquema de comunicación (Frame Relay), los dos principales puestos de recaudación o colecturías de Santo Domingo, la Oficina de Grandes Contribuyentes, Santiago, Puerto Plata, San Pedro de Macorís, y en la actualidad trabajamos en San Cristóbal, La Romana y La Vega. De este sistema se deriva la posibilidad de detectar los incumplimientos (morosidad y omisión) de forma oportuna.

Cobranza: Que permite detectar de forma automática los contribuyentes morosos por cualquier concepto, y requerir el pago correspondiente, así como descentralizar la aplicación de planes para Acuerdos de Pago, siempre que el contribuyente seleccione una de las ofertas del sistema.

Por otra parte, en lo que se refiere a la Fiscalización, hemos desarrollado subsistemas que involucran varios componentes: el control del proceso administrativo, el procesamiento de resultados, la determinación informática de la consistencia de las declaraciones autoliquidadas, el sistema de fiscalización sobre la base de información cruzada y la selección automática sobre la base de índices de comportamiento sectorial.

Hemos implementado una aplicación que permite seleccionar los casos de auditoría, asignar automáticamente los auditores que trabajarán el caso y medir los tiempos entre un proceso y otro. Asimismo, hemos trabajado el procesamiento de los resultados que se obtienen de las auditorías y las estadísticas de rentabilidad del proceso.

En el área de la fiscalización, también la DGII trabaja en la revisión de los procedimientos de selección de casos para auditar y en la simplificación de los procedimientos de las auditorías que permita al contribuyente estar más satisfecho con los resultados.

La tendencia de las Administraciones Tributarias modernas en cuanto a la Fiscalización, se ve matizada por la imperiosa necesidad de reducir sus costos y acortar su duración. Esto ha obligado a concentrar esfuerzos en aplicar el tipo de fiscalización más adecuado según la ubicación del contribuyente en la pirámide contribución, es decir si se trata de contribuyentes pequeños, medianos y grandes, pero además a fortalecer los mecanismos de la denominada fiscalización interna o de escritorio.

Para el caso de los pequeños contribuyentes, predomina un tratamiento simplificado sobre la base de análisis del sector, que se actualiza anualmente, mientras que para el caso de los medianos se implementan los sistemas de verificación de consistencia y de información cruzada.

La verificación de consistencia, se realiza haciendo los cálculos de tarifas y fórmulas automatizadas, así como generando relaciones e índices para verificar la lógica tributaria de los formularios de liquidación de los distintos impuestos, que permiten "autocontrolar" el comportamiento del contribuyente. De este proceso resultan rectificativas a las declaraciones juradas.

La fiscalización cruzada, consiste en la obtención de información de entidades externas a la Administración Tributaria, que sirven para validar las informaciones de ingresos y gastos declaradas, así como para detectar no declarantes. Las auditorías basadas en informaciones cruzadas permiten efectuar rectificativas a las declaraciones juradas presentadas o estimaciones a los no declarantes, pero además ofrecen a nuestros auditores elementos para determinar puntos focales en las fiscalizaciones de campo. Este método permite reducir costos, disminuir el tiempo de realización de las fiscalizaciones, así como tener alguna presencia sobre un número importante de los contribuyentes.

La fiscalización sobre la base de la información externa, tiene fuentes privadas y públicas, como son las principales empresas y las entidades del Estado, entre otras. Este tipo de fiscalización requiere de disponer de la facultad legal para obtener dichas informaciones y de la capacidad computacional para procesarlas y convertirlas en información proactiva. Sobre el aspecto legal el Código Tributario avala esta acción, al señalar que la Administración Tributaria puede exigir informaciones a contribuyentes, responsables y terceros sobre hechos en los casos que considere necesarios. En cuanto a la capacidad computacional, la DGII dispone de una plataforma bastante flexible y de técnicos capacitados para los fines de diseñar las aplicaciones informáticas que permitan utilizar la información.

De ninguna manera esto significa abandonar las auditorías exhaustivas, pero está probado que es más rentable, aplicar a esa parte de la pirámide de este tipo de método, lo que reduce considerablemente la omisión total y permite corregir con cierto grado de certeza las declaraciones.

En el caso de los Grandes Contribuyentes, la tendencia de todas las Administraciones Tributarias de América, es la creación de Oficinas especializadas en su atención y seguimiento. Esta tendencia está fundamentada en el criterio de que se deben concentrar los esfuerzos en controlar aquellos contribuyentes que generan la mayor proporción de la recaudación, aproximadamente el 70%, y representan un porcentaje habitualmente bajo de los contribuyentes, alrededor del 1%. La DGII está inmersa en el fortalecimiento de la Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC) que aglutina los principales cuatrocientos contribuyentes y donde operan los principales sistemas computacionales y se ensaya la reformulación de la forma de ejecutar los procedimientos.

La estrategia de fiscalización en estos casos sigue dos lineamientos, uno, que deben ser fiscalizados cada tres años, equivalente al periodo de prescripción, y dos, que deben estudiarse herramientas de fiscalización más analíticas y no de revisión de registros contables. Un aspecto interesante que en alguna medida corrobora la validez de estos lineamientos es el hecho de que, aún con bastantes limitaciones en este proceso de transición que vive la Administración Tributaria, en 1997 las auditorías practicadas a los Grandes Contribuyentes generaron ajustes a las rentas declaradas de un 108%.

Es obvio que todo programa de modernización no puede llevarse a cabo sin tomar en cuenta el verdadero protagonista del mismo: El Recurso Humano. Sin embargo, el problema de la administración de los recursos humanos en la Administración Tributaria está enmarcado dentro de la problemática de la administración pública, que se caracteriza por los bajos salarios, las deficiencias en la política de reclutamiento, la ausencia de compromiso institucional de los empleados, la inexistencia de sistemas de control de gestión y una política salarial basada en salarios fijos y rígidos.

Para algunos la panacea sobre esta temática lo es la aplicación de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual desde nuestra óptica para adecuarse a la Administración Tributaria requiere de una reglamentación especial, debido a las características de este sector, tal y como es la nomenclatura de los cargos, el tipo de incentivo por especialización en las funciones tributarias (primas por productividad, por jefatura, etc.).

La promoción de la ética y la transparencia en las actuaciones de nuestros funcionarios, tal y como lo promueve nuestra visión, será posible actuando simultáneamente en:

La implementación de sistemas de información que limiten la subjetividad en la actuación de los funcionarios de la Administración

La creación de sistemas de control de gestión que aumente la posibilidad de detección de inconductas.

Garantizando a los contribuyentes las informaciones sobre sus deberes y derechos, reduciendo la intermediación; y,

Creando una afinidad entre la Administración y sus empleados que los haga partícipes de este Proyecto.

Es importante para nosotros, también, establecer canales de comunicación adecuados con los contribuyentes, para lo que hemos creado la Unidad de Quejas y Sugerencias, dentro del Departamento de Servicios de Información. Esta Unidad ha diseñado buzones de sugerencias que serán colocados en todas las áreas de la Administración con contacto con el público, pero además se implementará una línea telefónica para los mismos fines.

Sobre estos aspectos, la DGII ha programado para finales de este año un Proyecto de Cooperación Técnica con el gobierno Alemán a través de la GTZ, que tendrá como uno de sus objetivos lograr una mejor administración del recurso humano. Asimismo, en la actualidad con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hemos iniciado una labor de diagnóstico y definición de políticas en cuanto al área de recursos humanos.

Modernizar, implica trabajar para el constante crecimiento de la organización. Crecimiento que en el caso de la Administración Pública solamente se logra con un presidente comprometido con la modernización del Estado y que es capaz de asumir sin ningún temor, el riesgo que involucra modernizarla. Un presidente que como en nuestro caso, da todo el apoyo a cada una de las iniciativas propuestas para transformar esta institución en una Administración Tributaria creíble, fuerte y eficiente.

Ahora bien, para preservar una organización creíble, fuerte y eficiente, no basta el esfuerzo que hasta ahora hemos desplegado, no basta una nueva visión, ni aplicar herramientas modernas para la gestión, ni utilizar tecnología de punta, ni siquiera la voluntad política que ha dado impulso a este proceso, no señoras y señores no es un compromiso sólo de las autoridades tributarias, ni un compromiso privativo del gobierno, es un compromiso de todos y cada uno de nosotros que entendemos que la sociedad dominicana y sus instituciones deben seguir cambiando.