

Modernización de la Administración Tributaria en la República Dominicana

Tercer Seminario Latinoamericano de Contadores y Auditores
Salón la Mancha, Hotel Lina
Santo Domingo, D. N.
Julio de 1997

Constituye un alto honor y un gran placer, dirigirme a tan importante auditorio, satisfacción que se acrecienta aún más, ya que el tener la oportunidad de abordar el tema de "La Modernización de la Administración Tributaria en la República Dominicana", en un escenario tan especial como en el que nos encontramos, más que un esfuerzo intelectual, es una responsabilidad ineludible que asumo como un privilegio más de los tantos que nos ha dado la vida para compartir con el país nuestras ideas y convicciones.

En nuestro análisis pretendemos presentar la Modernización de la Administración Tributaria en su perspectiva más amplia, aunque como es dable comprender señalaremos aspectos muy puntuales relacionados con la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta, institución que me honro en dirigir.

En el caso de la Administración Tributaria, modernizar está vinculado muy estrechamente con el objetivo de mejorar el Control Fiscal para reducir la evasión y aumentar las recaudaciones. En ese sentido, las medidas que sean tomadas tienen, necesariamente, que garantizar un crecimiento sostenido de las recaudaciones.

Sobre este aspecto, la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta ha definido programas específicos para mejorar el Control Fiscal, como son:

Realización de un censo de contribuyentes: que ha permitido establecer sobre bases ciertas el grado de omisión en Santo Domingo. Un dato muy significativo que hay que destacar lo constituye el que un 51% de los negocios censados corresponden a contribuyentes con niveles de operaciones de poca importancia y que por consiguiente no presentan ningún tipo de interés para el fisco.

Fiscalizaciones de Punto Fijo: que tienen como objetivo estimar ingresos a los contribuyentes; pero sobre todo, permitir el establecimiento de índices de comportamiento sectorial que sirvan de parámetros para monitorear las variaciones que, en términos de ventas, se verifican en los diferentes negocios.

Sin duda, constituye una verdad de perogrullo, que la Modernización de la Administración Tributaria, requiere de reformas simultáneas tanto en la organización, en la legislación tributaria, en el manejo de los recursos humanos como en la administración presupuestaria.

En el ámbito de la reforma de la organización, hay que destacar la influencia que los debates en torno a las herramientas de Reingeniería y Calidad Total, han ejercido sobre el análisis de un área tan específica de la administración pública como la Administración Tributaria.

Analizar los procesos tributarios para definir una estructura que facilite su cumplimiento, utilizar la Tecnología de Información para establecer procedimientos eficientes y eficaces, brindar al contribuyente un servicio excelente, hacer tareas sin errores, mejorar continuamente y crear una cultura de compromiso de la gente con la organización, son aspectos que deben ser considerados hoy en día dentro de los objetivos de la Administración, para hacer cumplir las Leyes Tributarias.

Administrar planteando objetivos de eficiencia y modernización haciendo uso de las herramientas de Reingeniería, obliga a tener un profundo conocimiento de los procesos. En nuestro caso, es determinante conocer en detalle los procesos que generan las funciones tributarias y analizarlos con el sentido crítico que exige el compromiso de modernizar.

Si algo pareciese estar claro en la Administración Tributaria son las funciones que debe desempeñar y los procesos que involucra. No obstante, de ninguna manera esta afirmación puede sustentar la tesis de que hacer reingeniería de los procesos tributarios es una tarea fácil, por lo menos no en la República

Dominicana, donde la organización tiene características que son definitivamente anacronismos administrativos.

El primero de estos anacronismos es que existen dos Direcciones Generales que comparten la ejecución del proceso tributario, la de Rentas Internas y la de Impuesto Sobre la Renta. La primera administra tasas e impuestos internos, dentro de los que se destacan el Selectivo al Consumo (ISC), el de Placas y Circulación de Vehículos y el de Casinos, y colecta los impuestos y tasas que componen el Sistema Tributario Interno. Por su parte, el Impuesto Sobre la Renta, administra los impuestos Sobre la Renta, Sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), Sobre la Vivienda Suntuaria y los Solares no edificados (IVSS) y Sobre las Sucesiones y Donaciones, en cuanto a los procesos de Recaudación, de Fiscalización y Legal.

Hay que señalar que, modernizar la Administración Tributaria no tiene como objetivo reformar la organización, sino rediseñar los procesos, y usualmente una nueva organización es consecuencia de ello.

En el país tenemos una Administración Tributaria con responsabilidad compartida, que impone el análisis segmentado de los procesos, obligando a adecuarlos a una estructura existente, por estar conscientes de que emprender la modernización en el contexto de la situación actual, tiene una oportunidad de éxito muy limitada.

Tal vez, esta convicción nos hace recordar la frase de James Champy en su libro Reingeniería de la Gerencia, cuando planteaba que "...media revolución no es mejor que nada: al contrario, puede ser peor.", y ciertamente tal apreciación nos preocupa, porque estamos conscientes de que toda iniciativa de aplicación de Reingeniería o Calidad Total, que no realice un análisis de los procesos tributarios amargen de la estructura organizacional actual, podría resultar una revolución fallida, por consiguiente un esfuerzo inútil.

Muy a pesar de esta preocupación, en la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta nos hemos planteado como objetivo mejorar la parte de los procesos que nos corresponden ejecutar. En ese sentido, pretendemos crear una organización que facilite el cumplimiento de las funciones estratégicas para la Dirección General, como son Recaudar y Fiscalizar, y al mismo tiempo pretendemos que nuestro objetivo contribuya a facilitar una posterior reforma que se traduzca en la creación de un organismo responsable de administrar los impuestos internos.

Cabe destacar que a nuestra llegada encontramos una Dirección General del Impuesto Sobre la Renta organizada por impuestos; es decir, existían unidades responsables de la administración de cada impuesto, lo que provocaba procedimientos tortuosos, con mucha duplicación de esfuerzo y una ausencia de propósitos comunes que apunten hacia la eficiencia. En la práctica, se trataba de varias organizaciones en una, y el contribuyente visto como uno distinto según su obligación tributaria.

De manera que, nos definimos como objetivo principal, crear una organización que agrupe las tareas propias de cada proceso tributario de Recaudación, Fiscalización y Legal. De tal forma que, por ejemplo, todas las acciones relacionadas con la verificación de las declaraciones o autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes, de cualquiera de los impuestos, para producir rectificativas, ajustes o estimaciones de oficio, en el ámbito de la nueva estructura quedan agrupados en una nueva área que ha sido denominada Oficina de Fiscalización.

De igual forma, la nueva organización incorpora los conceptos de planificación y descentralización en cuanto a los aspectos operativos, y es así como las acciones de planificar, supervisar y coordinar con las áreas operativas regionales y centrales, todo lo relacionado con el Registro de los nuevos Contribuyentes, el control del cumplimiento de las obligaciones de declarar y pagar, lo asume una área nueva denominada Oficina de Recaudación.

Por otro lado, dentro de los aspectos de nuestro programa de acciones para mejorar los procedimientos en el marco del Proyecto de Modernización de la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta, hay aspectos que son importantes destacar:

El mejoramiento del servicio a los contribuyentes: mediante un programa de concientización del personal para hacer entender que nuestro cliente es el contribuyente y de que el costo del mal servicio puede ser muy alto, a pesar de la ausencia de competidores en este "negocio".

Control Interno: basado en la evaluación de programas de trabajo aprobados, que incluye la definición de indicadores para la medición de sus resultados. Se prevé dentro de la nueva estructura la creación de un área de Control Interno, que velará porque se cumplan los procedimientos establecidos y se ejecuten los programas definidos.

Automatización: de los principales procedimientos operativos, los cuales están siendo rediseñados atendiendo al criterio de facilitar los procesos.

La introducción de sistemas de información gerencial: que permiten a las áreas gerenciales el estudio de la planificación, supervisar y coordinar con las áreas operativas regionales y centrales, todo lo relacionado con el Registro de los nuevos Contribuyentes, el control del cumplimiento de las obligaciones de declarar y pagar, lo asume una área nueva denominada Oficina de Recaudación.

La introducción de sistemas de información gerencial: que permiten a las áreas gerenciales el estudio de las cifras de resultado, de análisis y de gestión, utilizando modelos sistematizados de proyección de comportamiento de las recaudaciones y sistemas de control de la fiscalización.

La Legislación

Al referirnos a la legislación tributaria hay dos elementos involucrados, uno es el aspecto de "Normas Administrativas" para facilitar la ejecución de las políticas de la administración y el otro aspecto es el de profundas reformas del Sistema Tributario Interno.

En un ambiente de incumplimiento generalizado, la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta, haciendo uso de las facultades que le concede el Código Tributario, ha preparado un programa de Normas que haga posible materializar, en lo adelante, la transparencia de las acciones del contribuyente frente al fisco, que facilite a la Dirección General cumplir con su facultad fiscalizadora y que permita al contribuyente conocer los procedimientos para cumplir con sus obligaciones.

Sobre este último aspecto, se prevé la publicación de un código de procedimientos, que permitirá que el contribuyente conozca entre otras cosas, cómo liquidar los impuestos, cómo realizar solicitudes de facilidades de pago, cómo solicitar exención de anticipos, cómo calcular los recargos e intereses.

La reforma, al margen de la modificación de tasas, debería contemplar aspectos como:

Un Código Tributario que excluya impuestos particulares, de modo que contenga únicamente las normas que son comunes a todos. Actualmente, el Código Tributario incluye leyes particulares como son la del Impuesto Sobre la Renta (Titulo II), el Impuesto Sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (Titulo III) y el Impuesto Selectivo al Consumo (Titulo IV).

La revisión de leyes que tienen elementos a todas luces obsoletos, como por ejemplo, el Impuesto a la Vivienda Suntuaria y los Solares no Edificados (IVSS), Sucesiones y Donaciones.

La eliminación de impuestos y tasas de baja recaudación que elevan el costo operativo de la administración.

Por último, hay que destacar que en su momento, los cambios de la organización requerirán la modificación de las Leyes que crean las dos Direcciones Generales que componen la Administración Tributaria Interna.

Administración de los Recursos Humanos

Sobre el aspecto de los recursos humanos, la puesta en vigencia de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa dio el primer paso de avance; sin embargo, la experiencia de países con mayor grado de desarrollo en el ámbito de la Administración Tributaria ha demostrado, que el grado de especialización del área tributaria amerita una reglamentación distinta a la que es aplicada al resto del Sector Público. Es así que países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Venezuela, entre otros, poseen una legislación especializada para este sector.

Hay que ser categórico en plantear que es indispensable la profesionalización del recurso humano para lograr la eficiencia de la Administración Tributaria, y para conseguirla debemos disponer de un nivel salarial que permita preservar técnicos calificados, de herramientas de evaluación de la gestión del personal y de un plan de capacitación continuo. Y es que como plantean los teóricos de la calidad, "La forma en cómo se sienten los empleados es la forma en cómo se sienten los clientes".

La definición de funciones, responsabilidades e indicadores de cumplimiento por cada cargo existente en la organización, hará posible establecer un esquema de promociones que se conviertan en un verdadero estímulo para el personal, lo que junto con un salario competitivo, la capacitación continua, la evaluación de la gestión, permitirá disponer de técnicos con el nivel requerido.

En ese sentido, como primer paso en la importantización del Recurso Humano, hemos logrado un aumento importante en la escala salarial de los técnicos de la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta.

Otro aspecto de vital importancia, lo constituye las regulaciones en la selección de técnicos que desean ingresar a la Administración. Un programa de selección de técnicos permitiría identificar el recurso adecuado para cada cargo.

Finalmente, la aplicación de penalidades por incumplimientos y el establecimiento de sanciones fuertes por violación a la ética profesional del Administrador Tributario, deben formar parte de una legislación que pretenda implementar de manera más efectiva programas de control de la corrupción.

Autonomía Presupuestaria

No es posible conducir un programa de modernización de la Administración Tributaria sin disponer de los recursos necesarios. Los rigores del control presupuestario estatal, restringen la posibilidad de analizar las alternativas técnico-financieras más favorables.

Muchos de los Proyectos en pro de la modernización que hemos emprendido, aún contando con el apoyo de las autoridades superiores, se ven demorados y con alcance limitado debido a las dificultades para obtener los recursos oportunamente.

Muchos países han comprendido la necesidad de poseer la autonomía financiera, y el más reciente ejemplo lo es el de Perú, cuya administración dejó de ser una dependencia del ministerio de Hacienda y se convirtió en una institución pública descentralizada, llamada Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) con un presupuesto de 2% del total de las recaudaciones que realiza la administración.

Las Administraciones Tributarias con autonomía presupuestaria constituyen experiencias que deben ser evaluadas, a fin de determinar la alternativa más viable para el país. Obviamente, los controles presupuestarios que impone la Ley de presupuesto y gasto público alcanzarían a la Administración, no obstante, el simple hecho de contar más oportunamente con los recursos programados constituye un gran avance.

A manera de conclusión

En síntesis, es importante resumir los aspectos que hemos identificado como vitales al abordar el tema de la Modernización de la Administración Tributaria desde una perspectiva técnicamente "moderna".

Hemos planteado la necesidad de establecer una política de manejo del recurso humano, que permita a la Administración exigir un buen nivel de desempeño y actuaciones correctas desde el punto de vista de la ética. Y es que, plantearse como metas lograr niveles aceptables de eficiencia en las tareas de gestión fiscal y en el servicio al contribuyente, sin un recurso humano adecuado y satisfecho, parecería ilusorio

El Poder Ejecutivo está convencido de que será una consecuencia ineludible de la modernización de los procesos tributarios, la reorganización de las unidades involucradas en la administración de los impuestos internos, por lo que ha depositado en el Congreso Nacional el Proyecto de Creación de la Dirección Nacional de Impuestos Internos, y es que pretender modernizar sin eliminar los errores e ineficiencias que se generan cuando los procesos son compartidos por varias organizaciones, puede ser un esfuerzo infructuoso.

La Dirección General del Impuesto Sobre la Renta se ha trazado metas que ha ido cumpliendo exitosamente; en ese sentido estamos creando una organización que, sin lugar a dudas, le permitirá realizar más eficientemente sus funciones y, a la par podrá facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

El hecho de que hoy estemos aquí reunidos discerniendo sobre el tema de la Modernización de la Administración Tributaria es una prueba fehaciente de que estamos preocupados por el destino de ella, y es que hoy puede hablarse sin temor a equivocaciones de que los que tenemos responsabilidades dentro de la Administración Tributaria estamos comprometidos con la modernización de ésta. Eso es un buen inicio, cuyos primeros frutos estamos seguros de que serán cosechados muy pronto.