

Procesos de Modernización de la Dirección General de Impuestos Internos

Conferencia Dictada en el Almuerzo de la Cámara de Comercio Dominicano-Japonesa

Agradezco a la Cámara de Comercio Dominicano Japonesa la invitación que nos hiciera de ser su orador invitado en este almuerzo, ya que nos brinda una excelente oportunidad, al terminar este año, de pasar revista a los logros alcanzados en el proceso de modernización de la DGII y sobre todo la oportunidad de presentar en este escenario la estrategia diseñada para el periodo 2000-2002.

En el libro “El Proceso Estratégico” de Henry Mintzberg, James Brian y Jhon Voyer, se plantean algunas definiciones del concepto de estrategia que deseo compartir con ustedes.

La estrategia, dicen los autores del referido libro “...es una perspectiva, cuyo contenido no solo consiste en una posición elegida, sino también en un modo peculiar de percibir el mundo.” O simplemente “La estrategia es un patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización”.

Inicio con estas definiciones debido a que esta exposición es más que nada un reconocimiento al papel de la estrategia en el desarrollo institucional que ha vivido la DGII en sus pocos años de existencia, en el entendido de que una organización solamente podrá avanzar y transformarse permanentemente si tiene claramente definido su horizonte y sus metas en el tiempo.

En múltiples escenarios, ya hemos dicho que el Proceso de Modernización de la Administración Tributaria se inicia con la creación de la Dirección General de Impuestos Internos en el año de 1997: no obstante, es importante entender este proceso como un Proyecto con objetivos estratégicos tanto de corto, como de mediano y largo plazo. Lograr la madurez institucional dependerá definitivamente, de la consecución de estos objetivos.

En este sentido, hemos definido los primeros tres años de este proceso de modernización como la parte que corresponde al corto plazo; es decir, los años que van de 1997 hasta 1999 y los siguientes tres años 2000-2002 es el período definido para alcanzar los objetivos estratégicos del mediano plazo. Hoy describiremos el Proyecto de la DGII para el período 2000-2002, que constituye un esfuerzo de presentar nuestra estrategia de consolidación de este proceso de modernización.

Para iniciar este proyecto la Dirección General de Impuestos Internos definió su misión y su visión, que representan su razón de ser y su ideal. Ya hemos exteriorado nuestro criterio de que la formalización de ellas es un ejercicio indispensable para definir los objetivos en el tiempo, porque establece aquello que la organización piensa hacer.

La visión de la DGII es “Crear una conciencia tributaria nacional en los contribuyentes, eliminando la cultura de los incumplimientos y evasión fiscal, y promover la actuación transparente y eficiente de sus funcionarios, para ofrecer un servicio de máxima calidad al Estado y a los contribuyentes.”

Y su misión: “Garantizar y facilitar el cumplimiento cabal, voluntario y oportuno de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, y cumplir con las metas y políticas tributarias asignadas por el Estado”.

En estos enunciados se destacan los tres conceptos que han fundamentado y fundamentan las estrategias definidas en este proyecto de mejoramiento, que debemos resaltar y que son:

- I. La Promoción del cumplimiento voluntario, a partir de la simplificación de los procesos y la conformación de una conciencia tributaria.
- II. La garantía del cumplimiento sobre la base de fortalecer el control fiscal, y
- III. El establecimiento de valores y controles que induzcan a la actuación transparente y capaz de los funcionarios.

Estos tres elementos revelan lo que algunos autores denominan la “filosofía de la conformidad” que asume que conforme a las acciones que toma la Administración Tributaria se produce una acción por parte del contribuyente lo que refleja la existencia de un camino de dos vías entre la Administración y el Contribuyente. Esta filosofía expresa que conforme se fomenta la disposición de los sujetos pasivos al cumplimiento voluntario de sus obligaciones, se produce un mejor comportamiento fiscal que conduce a una mayor eficacia.

Basados en estos criterios, en la primera etapa del proyecto de modernización la determinación de los procesos estratégicos se caracterizó por privilegiar aquellos con impacto inmediato sobre la mejoría de los servicios que ofrecemos y cuyos efectos se difundieran sobre el resto de los procesos de la DGII con relativa facilidad, como son la recepción de declaraciones y pagos, los trámites de vehículos de motor, y en el otorgamiento de acuerdos de pago.

En el mediano plazo, la determinación de estos procesos concede mayor importancia relativa a aquellos que permiten consolidar los objetivos alcanzados y apuntalar el crecimiento sostenido de la DGII en términos recaudatorios, mejoramiento del control interno y la ampliación del número de los contribuyentes.

Durante los primeros años de existencia de la DGII se han alcanzado logros que consideramos importantes y que nos permiten afirmar que estamos en presencia de una organización cada vez más moderna, y que, definitivamente estos logros se constituyen en el soporte de los objetivos que se planea alcanzar en los años por venir.

De algunos de estos logros hablaremos brevemente a continuación:

En la DGII se creó una estructura organizacional sobre la base de facilitar la ejecución de los procesos tributarios, que permite incorporar niveles de especialización técnica que asumen la planeación estratégica en sus niveles funcionales y operativos, así como la supervisión de las áreas descentralizadas. Esta estructura elimina el concepto de una organización por impuestos en la medida en que se entiende al contribuyente como uno, no importa a que impuesto esté obligado. De esta forma se ha beneficiado tanto al contribuyente, que puede cumplir sus trámites o recibir sus servicios no importa de cual impuesto se trate en la misma área, como también a la organización, ya que en la medida en que se tenga una visión integral de los deberes de los contribuyentes se facilita su control.

En ese mismo sentido, creamos las Administraciones Locales que brindan a los contribuyentes la mayor parte de los servicios que ofrece la DGII, de forma totalmente automatizada. Ya hemos dicho que actividades que otrora resultaban la mayor carga de trabajo de la Administración, como controlar la recepción de declaraciones y pagos, hoy son labores rutinarias al amparo de Sistemas Computacionales.

En cuanto al uso de tecnología, la DGII ha alcanzado niveles inimaginables hasta hace unos años.

Para identificar la etapa en que se encuentra una organización en cuanto al uso de Sistemas Computacionales, Richard Nolan nos aporta una herramienta que se denomina “Curva de Nolan”.

En ella se definen seis etapas por las que atraviesa una organización en el uso de Sistemas Computacionales y en general de tecnología de información, a saber: Inicio, donde las computadoras se instalan por primera vez usualmente en los Departamentos de Cómputos; Contagio, en la que se produce un rápido crecimiento de la cantidad de computadoras y del personal de cómputos; Control, donde la gerencia se da cuenta de que pierde el control en cuanto a equipos y sistemas que usualmente operan aislados y sin vinculación con los objetivos de la organización. Integración, que se caracteriza por el uso de Base de Datos y se crean los Sistemas de Información Gerencial, que apoyan las decisiones de la organización; Administración de Datos, donde la información se convierte en un recurso corporativo; y Madurez, que es una etapa ideal probablemente inalcanzable, en la cual la organización está plenamente satisfecha con la información que obtiene de sus Sistemas.

Se puede afirmar que la DGII se encuentra en una etapa en que convienen la Integración y la Administración de Datos, y en esta etapa la “dependencia” de la tecnología es determinante.

En el caso de la DGII esta “dependencia” se corresponde con el cumplimiento de un aspecto del plan estratégico emprendido en el año 1997 donde se estableció como objetivo principal la creación del Sistema de Información Tributaria (SIT), que se define como un Sistema técnico -computacional que contempla la normativa y los procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones de la Administración y de los contribuyentes.

En cuanto a la creación del SIT debemos resaltar los componentes desarrollados hasta este momento y que cumplen con la filosofía de garantizar y facilitar el cumplimiento.

Implementamos Sistemas para procesar las declaraciones y pagos de cualquier impuesto, lo cual nos permite disponer y cruzar las informaciones contenidas en todas las declaraciones juradas del Impuesto Sobre la Renta, ITBIS, IVSS, Sucesiones y Donaciones, incluyendo las informaciones contenidas en contratos de venta de bienes inmuebles.

Otro de los componentes implementados es el que tiene que ver con el proceso de fiscalización, que representa una herramienta de vital importancia para obtener los objetivos esperados en cuanto al control de procesos de auditoría y al aumento del número de contribuyentes sobre los cuales la DGII realiza alguna acción fiscalizadora.

En ese sentido, el Sistema de Fiscalización apoya la selección de los contribuyentes que serán fiscalizados sobre la base de índices de comportamiento sectorial, selecciona el supervisor de auditoría, y el o los auditores que la realizarán. De igual forma este sistema permite procesar la planificación de la auditoría, es decir las estimaciones de tiempos por tipo de tarea, emitir el informe de resultado de la auditoría y dar seguimiento a los mismos hasta el pago de la deuda.

En la actualidad se hacen las pruebas de transmisión de los resultados de las fiscalizaciones vía el computador al contribuyente.

En el ámbito del proceso de fiscalización, el Sistema de Información Cruzada (SIC) es una herramienta desarrollada por la DGII, que integra las informaciones que proveen los grandes contribuyentes de sus compras y ventas, las importaciones y la facturación de los afiliados de tarjetas de crédito. Todas estas informaciones permiten determinar contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones tributarias o que cumplen de forma inadecuada. Con este Sistema se cumple con nuestro objetivo de ampliar el número de contribuyentes sobre los cuales actúa la DGII.

Por otra parte, hemos incursionado en el campo del INTERNET, definiendo durante este año dos fases.

La primera, crear una página esencialmente informativa, que muestra nuestra organización, las leyes y reglamentos impositivos, las normas dictadas y otras disposiciones importantes, y las preguntas más frecuentes y las respuestas de la DGII a estas preguntas.

La segunda, la creación de herramientas de apoyo a los contribuyentes (HAC) que permite confeccionar los formularios de declaración desde su computador y transmitirlo y pagar el impuesto vía INTERNET. Este último aspecto ha permitido situarnos en discusiones del más alto nivel tecnológico con las instituciones bancarias del país a fin de emprender este novedoso esquema de pago. Actualmente estamos haciendo pruebas de simulación de la transmisión de los pagos con diversas entidades Bancarias con el objetivo de que el próximo vencimiento para declarar el Impuesto Sobre la Renta de Sociedades se haga a través de este mecanismo.

En el marco de un proyecto de Recursos Humanos se han automatizado los procesos de esta área y se han elaborado manuales de funciones, procedimientos y perfiles de cargos que han permitido elaborar planes de capacitación por puesto, y procedimientos de evaluación de desempeño. Esto constituye un trabajo sin precedentes en nuestra Administración Tributaria lo que va a permitir que el esquema de promociones e incentivos se alcance a través de una evaluación de la productividad del empleado.

Uno de los aspectos que acostumbramos resaltar del proceso de modernización de la DGII, es el cambio en la forma de percibir la relación fisco-contribuyente. Esta relación enmarcada en un esquema de coerción ha sido transformada en un esquema de ejercicio del poder integrador, y una de las manifestaciones de ello, es el interés de informar y educar a los contribuyentes, para lo cual hemos creado un canal de comunicación entre contribuyentes y la Dirección General de Impuestos Internos, a través de materiales informativos como las guías de información a los contribuyentes para enfrentar la intermediación en los procesos y mejorar la conciencia tributaria.

Otro aspecto que debemos resaltar de forma especial es el esfuerzo realizado en cuanto a la promoción de los valores éticos y la profesionalización del personal para preservar la credibilidad de la institución.

Por otra parte, es importante que destaquemos el trabajo realizado en cuanto a la adaptación de nuestros Sistemas Computacionales para el año 2000. Hoy en día en la DGII desde el proceso más simple como decaer un pago, hasta el más complejo, que es dar seguimiento al proceso auditoría, se hace uso de un Sistema Computacional, lo que se refleja en que uno de cada tres técnicos de la DGII posee un computador para realizar sus tareas.

Esto explica la importancia concedida a la adaptación de nuestros sistemas computacionales a dicha problemática, que implicó revisar más de dos millones de líneas de código de programas para adaptar los sistemas al llamado efecto Y2K. Sistemas tales como el de acuerdos de pago hoy realiza cálculos de cuotas a pagar para el año 2000, el sistema de vehículos de motor registra vehículos con año de fabricación 2000 y el sistema de pagos recibe anticipos con cargo al año 2000. De manera que, podemos afirmar que para el año 2000 la DGII está Okey.

Cada una de las acciones planeadas para el futuro representan la continuidad del proceso, en el entendido de que los criterios que han prevalecido a lo largo de los primeros años de este proceso de modernización representan una filosofía de trabajo sustentada en el mejoramiento continuo, como forma de crecimiento institucional. En consecuencia lo que hasta ahora hemos realizado nos brinda el soporte necesario para alcanzar los objetivos de mediano plazo.

Si quisiéramos sintetizar en una frase la estrategia de la DGII para los próximos tres años lo haríamos de la siguiente manera. Debemos ser una organización capaz de implementar procedimientos para el control fiscal cada vez más eficientes, que permanezca fomentado el cumplimiento voluntario y oportuno de los contribuyentes a partir de la creación de mecanismos idóneos de información.

Para apuntalar este objetivo estratégico nos hemos planteado una serie de acciones para cada una de las áreas que tienen incidencia en lograr este objetivo general.

En el caso del Área de Tecnología de Información nos proponemos concluir la implementación del Sistema de Información Tributaria. Con el SIT debidamente concluido, la DGII contará con una excelente herramienta para el control de todos los procesos tributarios. En este período tratamos específicamente de lograr:

- Completar los módulos que corresponden a débitos y créditos tributarios que se generan en los distintos procesos y que no se reflejan en el sistema, por cuanto se producen con documentación que no está normalizada en formularios, tales como los créditos por dividendos pagados, las exenciones de anticipos otorgados y los tratamientos especiales de fiscalización.
- Implementar el módulo diseñado para integrar las informaciones por contribuyente de todos los impuestos, permitiendo determinar su deuda tributaria consolidada, que se denomina Cuenta Corriente Tributaria (CCT).
- Expandir el uso de INTERNET como forma de mejorar los servicios de información al contribuyente, la liquidación y pago de los impuestos, aumentando las posibilidades de realizar operaciones tributarias por esta vía, tales como, presentación de declaraciones, realización de pagos, solicitud de consultas y acuerdos de pago.
- Ampliar la cobertura de nuestra red INTRANET instalada, incorporando el control de los procesos de trabajo (Work Flow) como apoyo a la evaluación de la gestión de los funcionarios.

En cuanto a los aspectos gerenciales nos proponemos mejorar la capacidad de los técnicos para cumplir con los procesos de dirección y supervisión, realizando un programa intensivo de capacitación a todos aquellos responsables de supervisar personal y procesos, para tal fin contamos con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ).

Durante todo el proyecto de trabajo de la DGII, nos hemos esforzado por combatir la desinformación de los contribuyentes como una de las causas que propician la evasión, es por ellos que en Área de Información al Contribuyente nos proponemos continuar con la preparación de documentos que mejoren el conocimiento de los contribuyentes sobre los servicios que demandan de la DGII y que contribuyan a la formación de una conciencia tributaria nacional.

Como un aspecto novedoso trabajamos en la elaboración de documentos informativos basados en dibujos animados, usando nuestro personaje que hemos bautizado con el nombre de PACO, que son las siglas del Programa de Apoyo a los Contribuyentes.

Asimismo, preparamos un folleto sobre Nociones de Tributación, para formación de estudiantes universitarios que recibirán talleres del personal de la DGII y videos educativos para contribuyentes actuales y futuros.

Las labores de consolidación conceden una importancia fundamental a la divulgación de las informaciones a lo interno de la organización, de forma que los valores que se promueven sean asumidos, como propios, por los empleados. A este respecto incorporaremos el uso de herramientas tales como videos-conferencias con fines de entrenamiento a los empleados sobre aspectos relacionados con: reconversión organizacional, cobranza, fiscalización y ética profesional.

En el ámbito de la fiscalización, la tarea fundamental será preservar la actuación transparente y eficiente de los auditores, manteniendo un programa de capacitación permanente y revisando constantemente los procedimientos de auditoría con el fin de adecuarlos a las nuevas tendencias.

Para preservar los niveles de control alcanzados, fortalecemos los sistemas de información cruzada, que permiten a la DGII aumentar el número de contribuyentes sobre los cuales actúa y obtener informaciones que sirvan para validar los valores liquidados.

En ese sentido, la DGII iniciará una campaña de orientación al ciudadano para que conceda la importancia debida a la identificación de la empresa con la cual interrelaciona a través del número de RNC. Y en ese mismo orden, se incursionará en revisiones a las empresas sobre el cumplimiento de los deberes formales relacionados con el Registro Nacional de Contribuyentes.

La importancia concedida a la utilización del RNC, se basa en que representa el elemento vinculante en tre el contribuyente y la Administración Tributaria, soporte de los sistemas computacionales que apoya el control fiscal.

Adicionalmente, con la promulgación de la Ley No. 43 -99 que crea una Lotería Fiscal, el RNC adquiere una mayor relevancia. En estos momentos la DGII busca la colaboración de las organizaciones empresariales más importantes para preparar los procedimientos que permitan la implementación de dicha Ley.

Una organización que se precie de utilizar herramientas modernas de administración y que pueda mostrar logros significativos, debe asegurarse de que los Recursos Humanos que propician este proceso sean preservados, lo que representa el principal elemento de continuidad en el proceso de fortalecimiento de la Administración Tributaria.

Por ello, damos los toques finales a un Proyecto de Reglamento Especial para la aplicación en la Dirección General de Impuestos Internos de la Ley Servicio Civil y Carrera Administrativa, como garantía de estabilidad del personal técnico.

Por último, queremos referirnos a los trabajos que la DGII prepara en el área de la Legislación Tributaria.

Al referirnos al método de determinación de los procesos estratégicos en el mediano plazo, mencionamos como uno de los elementos a tomar en cuenta, el aporte de cada uno a la consolidación de los logros alcanzados. En ese sentido, uno de los aspectos que fortalecerán este proceso de modernización corresponde a la posibilidad de contar con una normativa que esté debidamente alineada con los fundamentos del mismo.

En el ámbito normativo y para completar la reglamentación del Código Tributario, estamos dando los toques finales a la propuesta de Reglamento del Título IV “del Impuesto Selectivo al Consumo”, el cual será presentado a la consideración de las autoridades superiores en los próximos días.

Por otro lado, con el objeto de promover aún más el cumplimiento voluntario, estamos abocados a una revisión del Código Tributario para presentar a las autoridades superiores propuestas de modificación de algunas disposiciones del mismo, que luego de ser ponderadas serían sometidas a la consideración del señor Presidente de la República para la decisión final.

Un primer aspecto que está siendo objeto de estudio, lo constituye la alta carga financiera que representan los recargos, que más que constituirse en un elemento desalentador del incumplimiento se ha tornado en una traba para el cambio de conducta de los contribuyentes. En este orden, proponemos la reformulación del régimen sancionatorio que establece el Código Tributario en su título I.

Esta modificación prevé la creación de regímenes alternativos de aplicación de penalidades, que permitan reducir los recargos por mora en función del nivel de la deuda, del momento de aceptación por parte del contribuyente de esta, o bien del grado de cumplimiento. De lo que se trata es de plantear opciones al contribuyente que permitan atenuar el efecto de los recargos sobre las deudas determinadas.

Otro aspecto que favorecería a los contribuyentes, y que contribuiría aún más al fortalecimiento de la confianza hacia la DGII, es la posibilidad de compensar sus saldos a favor con valores adeudados por otros conceptos. En este caso trabajamos en una propuesta del Proyecto de Ley que permita al contribuyente que sus créditos fiscales originados por un impuesto puedan compensarse con cualquier otro, con excepción de los impuestos que provienen de retenciones a los asalariados.

Asimismo, es necesario regular las actuaciones de los agentes que intervienen en el uso del Internet como vehículo para la realización de operaciones comerciales. El incremento de las transacciones comerciales por la vía del Internet se ha convertido en una preocupación de la mayoría de las Administraciones Tributarias del mundo. Se estima que en la actualidad del Comercio Electrónico mueve aproximadamente doscientos billones de dólares y que para el año 2002 esta cifra será duplicada. En la República Dominicana también se ha producido un aumento significativo de las operaciones comerciales por esta vía.

En este contexto, se trabaja en la elaboración de un proyecto de Ley de Comercio Electrónico que regula en términos tributarios este tipo de intercambio comercial.

En síntesis señoras y señores, como dijimos al inicio, de lo que se trata es de ponderar el papel de una adecuada estrategia para la consecución de los objetivos de una organización que pretende trascender en el tiempo.

En el libro “La Esperanza no es un Método” de Gordon R. Sullivan y Michael Harper, sobre el proceso de reingeniería del Ejecutivo de los Estados Unidos, se definió lo que se conoce como “La paradoja de la acción”. Esta paradoja plantea en esencia, que el hecho de trabajar cada vez más duro para hacer lo que uno hace cada vez mejor, no lleva al éxito. La acción, no importa cuán intensa, es inútil a menos que se enfoque coherentemente en el futuro.

En esa línea de pensamiento, desde la llegada de las presentes autoridades, en la DGII hicimos conciencia de la importancia del diseño de una estrategia que defina el camino a seguir y el futuro esperado, de forma que el proceso que hasta ahora se ha llevado a cabo, sea irreversible.

Muchas Gracias,