



**CENTRO REGIONAL DE ASISTENCIA TECNICA DE
CENTROAMERICA PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA**

CAPTAC – RD

**Dirección General de Ingresos
República de Panamá**

**Informe de la visita realizada entre el
17 al 21 de Mayo 2010**

Oscar Vázquez y Jorge Trujillo

Junio - 2010



INDICE

Prefacio	3
I. Introducción	4
II. Organización Institucional	6
A. Estructura organizacional	6
B. Planificación	13
C. Recursos Humanos	15
III. Procesos de Registro, Declaración, Pago, Control y Cobranza de Tributos.	18
A. Registro, Atención y Asistencia al contribuyente	18
B. Recaudación	20
C. Fiscalización	21
D. Cobranza	25
IV. Informática	28
V Consideraciones Finales	30
Anexo - Información entregada por la DGI -	31



Prefacio

En respuesta a una solicitud de las autoridades de Panamá se realizó la primera visita de una misión de CAPTAC-DR, del 17 al 21 de mayo de 2010, para tomar conocimiento de la situación actual de la Dirección General de Ingresos (DGI) e iniciar un proceso de asistencia a partir de identificar la problemática existente, los objetivos institucionales y los posibles programas de asistencia técnica a cargo de otros organismos de apoyo.

Esta visita estuvo integrada por el Sr. Oscar Vázquez (Experto Regional Residente de CAPTAC-DR) y el Sr. Jorge Trujillo (Experto tributario de corto plazo de CAPTAC-DR y miembro del panel de especialistas del FAD).

A su vez y con el objeto de una mejor coordinación y planificación de acciones a futuro, han participado de las reuniones de relevamiento, análisis y enfoque de propuestas las siguientes personas: la Sra. Valerie Mercer-Blackman, (Economista de País Senior) y el Sr. Gilberto Chona (Economista Senior Fiscal y Urbano de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM)), ambos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y los Sres. Marcio Verdi (Secretario Ejecutivo), Francisco Beiner, Angel González, Luís Cremades, Miguel Pecho y Gonzalo Arias, del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Se mantuvieron reuniones con el Director y Subdirectora General de la Dirección General de Impuestos (DGI), Señor Luís Cucalón y Sra. Marisel Della Togna, respectivamente. Asimismo para cumplir con los objetivos de la visita se mantuvieron reuniones con diversos asesores y funcionarios de la DGI.

Es pertinente agradecer la hospitalidad y la amplia cooperación que brindaron las autoridades y el equipo de la DGI. Se desea registrar y agradecer especialmente la imprescindible colaboración de la Sra. Irene A. de Carrizo y los Sres. Brett Dickstein y Horacio Montenegro.

I. Introducción

La recaudación tributaria de Panamá ha crecido de manera significativa tanto en el 2008 como en el 2009, un 8% y 9% respectivamente, destacando en un contexto económico que se ha visto resentido por los efectos de la crisis económica mundial.

Uno de los pilares de la gestión de la actual administración lo constituye el amplio respaldo a la DGI que han brindado la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Economía y Finanzas, quienes han apuntado a resaltar la importancia de combatir la evasión y la búsqueda de mayor equidad en el pago de los impuestos, enfatizando que los grandes contribuyentes cumplan con las obligaciones tributarias.

Las actuales autoridades se encontraron al asumir con una capacidad institucional disminuida por una serie de factores decisivos: una estructura organizacional que había sido revisada pero implementada a medias; falta de personal clave en operaciones (fiscalización y cobranza) y en informática; deficiente o nula documentación de procesos y sistemas y una notoria carencia de infraestructura adecuada, sólo por citar algunos de elementos más serios.

Como parte de la gestión se han realizado una serie de cambios legales, que están vigentes o en proceso de aplicación para fortalecer la capacidad del sistema tributario, entre las que se cuentan las modificaciones al impuesto territorial, el aumento de la tasa de ITBMS, las modificaciones al CAIR, el aumento de facultades y el establecimiento de mayores sanciones, entre otras medidas. Por otra parte, se está ejecutando un proceso de selección de personal para incorporar 80 auditores y 7 programadores que permitan mejorar la capacidad de actuación operativa y el soporte informático.

Además se han adoptado una serie de medidas que las autoridades de la DGI consideran importantes para mejorar la gestión interna, entre las que se encuentran:

- La centralización de las operaciones críticas¹
- La adopción de un modelo de acciones territoriales orientadas a brindar servicios de atención y asistencia al contribuyente.
- La adopción de un programa de tercerización de la cobranza administrativa para mejorar la eficiencia en el proceso de cobro administrativo.
- El incremento de las remuneraciones de los auditores, de US\$ 500 el sueldo mensual menor a unos US\$ 1000 mensuales.

¹ Para la aplicación de estas medidas a plenitud se requiere la aprobación de una ley que se ha propuesto, de modo que se modifique la actual disposición que establece que las unidades territoriales (API) son las únicas que pueden actuar sobre los contribuyentes de su jurisdicción.

La DGI está avanzando en su proceso de modernización, pero todavía persiste una significativa brecha de capacidad institucional si es comparada con las buenas prácticas internacionales. Una importante restricción para el proceso de modernización es la falta de un sistema integral de gerencia estratégica y la falta de información confiable para la toma de decisiones.

De hecho, no existe actualmente un plan estratégico que establezca los grandes retos a alcanzar en el mediano o largo plazo. Esto no permite visualizar el proceso de modernización de la DGI de manera consolidada, ni mensurar el avance que se podrá producir en el corto plazo.

Si bien la DGI parece contar con buena disponibilidad de datos sobre los contribuyentes, destacando el hecho que las declaraciones de impuestos son recibidas en un 98% en medios digitalizados, vía Internet o en diskette, la confiabilidad de la información resulta escasa en virtud de la falta de seguridad de los sistemas e inconsistencia en el manejo de la misma.

Las principales brechas identificadas y que presentan restricciones importantes son las siguientes:

- Carencia de un sistema integral de gerencia estratégica en todas sus etapas, que desarrolle el análisis estratégico, la planificación, la programación, la ejecución, el control y evaluación de desempeño.
- Falta de una estructura organizacional² acorde a las estrategias y resultados esperados (características de una Administración Tributaria eficiente).
- Fragmentación de las funciones sustantivas de la Administración Tributaria entre unidades y niveles estratégico y operacional.
- Falta de un sistema integral de gestión de los RRHH y autonomía en la ejecución. (capacitación, evaluación de desempeño, incentivos, carrera administrativa)
- Falta de confiabilidad de la información, seguridad de los sistemas y debilidad en los aplicativos informáticos de apoyo a la gestión.
- Falta de segmentación, débil estrategia y ejecución de las funciones sustantivas de la Administración Tributaria:
 - Registro de contribuyentes desactualizado.
 - Atención y Asistencia poco desarrollado.
 - Recaudación sin control de omisos.
 - Fiscalización de baja cobertura y sin enfoque de riesgo.
 - Cobranza sin clasificación ni priorización.
- Debilidad del control interno (perfiles de acceso, bitácoras)

Todas las carencias mencionadas anteriormente fueron identificadas como de acción prioritaria por esta visita.

² Este tema ha sido el de mayor análisis y desarrollo durante esta visita en virtud de lo solicitado por las autoridades de la DGI.

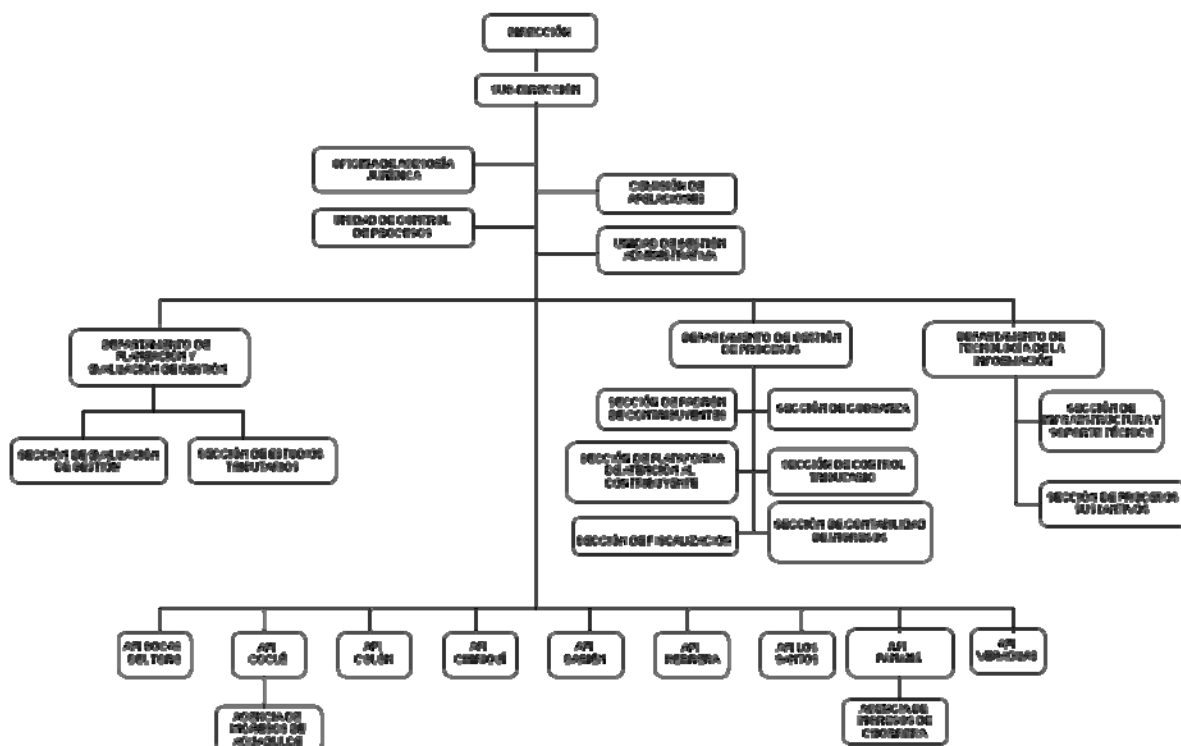
II. Organización Institucional

A. Estructura Organizacional

Situación actual

La estructura organizacional vigente se muestra en la siguiente figura 1.

Figura 1:
Estructura organizacional vigente desde el año 2008



Esta estructura fue implementada a partir del año 2008 pero no llegó a completarse la cobertura de todas las posiciones, entre ellas el área de control de procesos, sección de evaluación de gestión, la sección de padrón de contribuyentes y el departamento de gestión de procesos.

En este esquema todas las acciones frente a los contribuyentes eran realizadas por las API, Agencias Provinciales de Ingresos, a las que no sólo les correspondía la ejecución operativa de las actuaciones tributarias, sino que también interpretaban la aplicación de las leyes. Esta modalidad de descentralización trajo consigo una seria dificultad en la coherencia de las actuaciones territoriales, siendo por consiguiente muy dispares las interpretaciones entre las API.

La estructura de la DGI tenía una fuerte desconcentración de las operaciones, en un país de tamaño pequeño con una base de contribuyentes altamente concentrada en la ciudad de Panamá. Por otra

- c. Dar autonomía de la política pero no independencia, ya que la DGI es un organismo técnico, pero no independiente del Estado.

Análisis.

Corresponde referirse a la estructura funcional (en evaluación) identificada en la Figura 2 y que está en parte operando de manera informal. Ella muestra la organización que se ha dado a la DGI, centralizando operaciones (“*back office*”) y dejando a las API para las tareas de atención y asistencia al contribuyente (“*front desk*”).

Se aprecia que la estructura propuesta apunta a dar mayor efectividad a las acciones de la DGI, por la vía de uniformar criterios de aplicación de las normas y a través de la reasignación de la dotación de personal hacia las tareas más críticas.

Esta propuesta, sin embargo, no identifica funcionalmente una separación clara entre los ámbitos estratégicos, tácticos y operativos. Los jefes de las áreas centrales intervienen en los ámbitos tácticos y operativos y por su posición de asesores o subordinados del Director General deben intervenir en los temas estratégicos desde el área de su especialidad.

Esta falta de claridad se produce porque la estructura no identifica manifiestamente las áreas que programan las acciones y las que las ejecutan (nivel táctico y nivel operativo) por lo que no se aprecia una separación de funciones que permita aplicar un sistema de rendición de cuentas efectivo. Aún cuando las autoridades esperan que el nuevo diseño tenga esa cualidad de someter a las áreas a un sistema de rendición de cuentas periódica, en la práctica se da que en los temas sustantivos cada área es juez y parte, es decir, plantea metas y las ejecuta.

Se aprecia que no es suficiente considerar en la estructura una unidad asesora de la Dirección que realice la planificación y el control institucional, dado que esta unidad debe apoyar a la dirección en la definición de los objetivos estratégicos, en el seguimiento de la gestión institucional y en la coordinación con las subdirecciones de los lineamientos estratégicos. Su visión generalista no permite que apoye cada área sustantiva con elementos específicos de la programación del trabajo.

Una opción que se ha aplicado en otras organizaciones es que cada área sustantiva o de negocio que centraliza ciertas tareas operativas (entendidas como de ejecución de programas), debe incorporar una unidad de apoyo que realice las funciones de programación del trabajo. Esta es una función muy relevante en cuanto a la medición de las capacidades de trabajo, proposición de los programas, diseño de pautas y procedimientos, evaluación de avance y control de gestión operativa, entre otras funciones.

En el recuadro 1 se presentan dos visiones de programación y ejecución del trabajo en áreas sustantivas. La Administración Tributaria de República Dominicana (centralizado) y Francia (descentralizado).

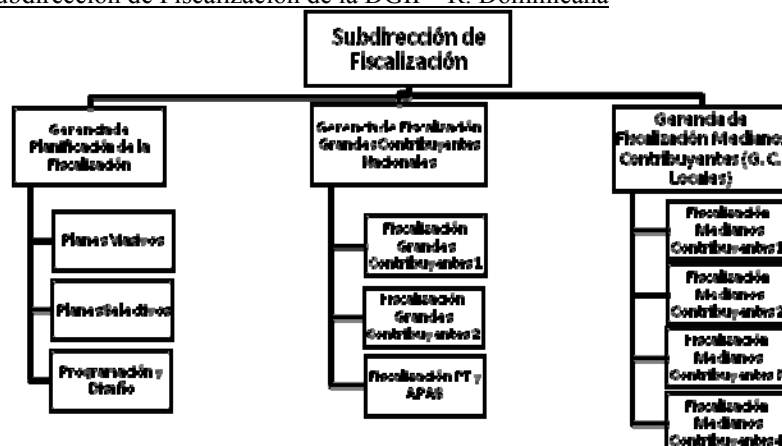
Recuadro 1

República Dominicana:

La República Dominicana tiene una población de 9 millones de habitantes y una base de contribuyentes cercana a los 200.000. La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) ha considerado necesario concentrar en la Subdirección de Fiscalización la fiscalización selectiva de los medianos y grandes contribuyentes, dado que el número de contribuyentes grandes no es significativo (500) y están ubicados principalmente en dos ciudades importantes, Santo Domingo, la capital y en Santiago, la segunda ciudad en importancia.

Por ello, la Subdirección de Fiscalización se organiza en 3 gerencias, la Gerencia de Planificación de Fiscalización, la Gerencia de Fiscalización Externa de Medianos Contribuyentes y la Gerencia de Fiscalización Externa de Grandes Contribuyentes. Este enfoque permite que toda la planificación y programación se realice en una unidad específica, la gerencia de planificación, que es la que elabora el plan anual de fiscalización, teniendo por otra parte las unidades operativas o ejecutoras de la fiscalización separadas y dedicadas específicamente a la especialización en auditorías de contribuyentes de mayor complejidad.

Organigrama de la Subdirección de Fiscalización de la DGII – R. Dominicana



Francia: La Dirección General de Impuestos de Francia se organiza de manera descentralizada, debido a consideraciones de tamaño de la base de contribuyentes, de distancia entre un punto y otro del país y en función de la dotación para cubrir cada jurisdicción (la DGI tiene cerca de 200.000 empleados en total).

Su organización es a la vez territorial y segmentada, las oficinas distritales de impuestos supervisan las obligaciones tributarias de los contribuyentes de su jurisdicción, siempre que sean contribuyentes pequeños. En el nivel siguiente se ubican las oficinas regionales de impuestos, que se orientan a controlar a los contribuyentes medianos y grandes de la jurisdicción regional. Por último las oficinas nacionales se orientan a contribuyentes grandes de nivel nacional.

Cada una de las unidades comentadas tiene un área de programación y otra de ejecución del control. El área de programación es la que mide la capacidad de acciones posibles de realizar con la dotación disponible, propone el plan de acciones siguiendo los criterios definidos por el jefe de la oficina y realiza el seguimiento del plan. Las unidades operativas de ejecución del control se enfocan en la especialización en tareas operativas e interactúan con las unidades de programación para dar la retroalimentación que permita monitorear el plan.

La centralización de operaciones es muy válida cuando se tiene una base de contribuyentes manejable, de menos de 300.000 contribuyentes y es también coherente en cuanto a la búsqueda de uniformidad de criterios. Sin embargo, la coherencia no se puede asegurar si no existe una coordinación y colaboración de las áreas centrales que permita confrontar y validar las

interpretaciones de las leyes y normas. El esquema organizacional propuesto mantiene la situación de áreas islas o compartimentos estancos que no se coordinan.

La organización funcional podría generar dobles o triples actuaciones frente a los mismos contribuyentes, al compartir la base de contribuyentes. No se aprecia una organización que destaque la segmentación de contribuyentes como enfoque organizativo. Ello implica que en la práctica no habrá diferencia en el tratamiento de un gran contribuyente respecto de uno de mediano tamaño o eventualmente un pequeño contribuyente.

No se distingue claramente en la estructura el ciclo básico de la AT caracterizado por el flujo de los macro-procesos: Registro, Recaudación, Control y Cobranza. El área de fiscalización se aprecia que está fragmentada en 5 áreas que atienden temas específicos, pero muy relacionados entre sí, dirigidos a los mismos contribuyentes. Estas áreas son fiscalización sectorial y selectiva, fiscalización masiva, sistemas de facturación, Cálculo Alternativo del Impuesto a la Renta (CAIR) y devoluciones.

No se definen claramente los procesos transversales de la AT y cómo se gestionan a través de las áreas funcionales. En este sentido es muy probable que para una acción iniciada en fiscalización no se conozcan los resultados en las áreas de cobro o en las áreas de reconsideración o reclamaciones.

Este hecho es relevante dado que las acciones serán registradas en la cuenta corriente del contribuyente sólo si se emite un acta en el área de fiscalización o de cobranza, que resuma los cargos finales. Esto no se podrá realizar si no tienen retroalimentación de los resultados en las etapas siguientes.

No se ha definido en la estructura una unidad que realice las funciones de inteligencia fiscal. Si bien esta tarea la realizaba anteriormente fiscalización masiva, es una tarea que va más allá de los cruces de información o explotación de información externa.

La DGI debería considerar la adopción de una organización por segmentos que permita usar estrategias distintas para cada uno, considerando las características distintivas. Crear una unidad de grandes contribuyentes permitiría controlar y atender las necesidades de los contribuyentes más relevantes en términos de recaudación, dejando que las áreas territoriales y centrales de carácter operativo vean al resto de los contribuyentes.

La mayoría de las Administraciones Tributarias latinoamericanas cuentan con unidades especializadas de grandes contribuyentes, con buenos resultados.

A continuación se muestra el cuadro 1 con los antecedentes de las Unidades de Grandes Contribuyentes.

Cuadro 1
Unidades de Grandes Contribuyentes en Latinoamérica

País	Año de Implementación
Argentina	1974
Bolivia	1988
Chile	2001
Colombia	1988
Ecuador	1995
El Salvador	1992
Haití	1995
México	1999
Nicaragua	1993
Paraguay	1993
Perú	1992
Uruguay	1990
Venezuela, República Bolivariana de	1995

Fuente FMI: Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience (2002)

Las razones por las cuales los países han establecido una unidad especializada en grandes contribuyentes son, entre otras: i) asegurar la recaudación tributaria por la vía de la verificación del cumplimiento de las obligaciones de declaración y pago de aquellos contribuyentes responsables por un porcentaje significativo de la recaudación; ii) mejorar la efectividad de las auditorías a estos contribuyentes; iii) mejorar la gestión de cobro; y iv) proveer mejores servicios a los contribuyentes.

El FMI ha recomendado a los países que quieran establecer unidades de grandes contribuyentes, utilizar varios criterios de selección que reflejen mejor el pago potencial de impuestos, incluyendo el monto anual de las ventas u operaciones, el monto anual de ingresos, el valor de los activos, el nivel de importaciones y exportaciones o el tipo de actividad económica. De estos, el monto anual de ventas u operaciones es el que se utiliza como criterio básico.

El recuadro 2 muestra el impacto de estas unidades en la efectividad de la Administración Tributaria³

³ Del documento FMI: Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience (2002)

Recuadro 2

Impacto de Unidades de Grandes Contribuyentes en la efectividad de las Administraciones Tributarias

Una Unidad de Grandes Contribuyentes (UGC) puede ser un factor relevante en el mejoramiento de la efectividad de la administración tributaria. Por ejemplo, en algunos países de África y América latina, la introducción de sistemas y procedimientos modernos en una UGC ha significado mejorar significativamente el desempeño de la recaudación. En el caso de Bulgaria y Latvia, la UGC ha ayudado a reducir el stock de deudas tributarias substancialmente.

La creación de una UGC también ha mostrado que incrementa el cumplimiento tributario en la mayoría de los impuestos, especialmente el IVA. Por cierto, un estudio realizado por el FMI en 1999 demostró que los países con UGCs tenían un mejor comportamiento en términos de recaudación de IVA que aquellos sin una UGC.⁴ En varios países (Bolivia, El Salvador, Hungría, Indonesia, Uganda) el establecimiento de una UGC también ha facilitado la introducción de proyectos de modernización de la administración tributaria.

Particularmente en países donde el cumplimiento tributario es bajo, la implementación de una unidad especial orientada al mejoramiento del cumplimiento y recaudación de los grandes contribuyentes pueden ser también una importante señal para el público acerca del compromiso del gobierno en promover el cumplimiento de la ley. En Rusia, por ejemplo, un monitoreo más cercano y la fiscalización de grandes contribuyentes ha ayudado a revertir la tendencia generalizada al incumplimiento entre los contribuyentes.

Recomendaciones

Corto Plazo

- Definir en la estructura organizacional los niveles estratégicos, tácticos, operativos, tareas centralizadas y territoriales.
- Redefinir la estructura de la DGI en base a un modelo de funciones otorgando a las áreas centrales tareas de dirección, evaluación, de programación y apoyo funcional de las unidades operativas, aun cuando ellas estén dentro de las áreas centrales.
- La propuesta de reorganización debe dotar a la DGI de las funciones sustantivas y de apoyo para su funcionamiento bajo una visión integral de los procesos esenciales de una administración de ingresos.
- Cubrir y equilibrar las funciones básicas que debe desarrollar la AT (Registro, recaudación, fiscalización, cobranza)
- Identificar claramente en la nueva estructura los procesos transversales y su flujo en las unidades funcionales.
- Segmentar a los contribuyentes, creando una unidad de grandes contribuyentes y asignando a las áreas territoriales y centrales operativas ver al resto de los contribuyentes. La Unidad de Grandes Contribuyentes debe operar la totalidad de los procesos sustanciales: Registro,

⁴ Los resultados del estudio se presentan en: The Modern VAT, Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Victoria Summers, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.

Recaudación, Fiscalización y Cobranza para los contribuyentes más relevantes del país (500 principales contribuyentes definidos en base a criterios objetivos).

- Dotar de las instalaciones y equipamiento que permita la atención integral de este segmento de contribuyentes (edificio, mobiliario, tecnología, etc.).
- Crear y poner en funcionamiento, a nivel de dirección, la Unidad de Tributación Internacional para administrar los convenios de intercambio de información y para la fiscalización de Precios de Transferencia.
- Diseñar y ejecutar un proceso sistemático y permanente de capacitación que incluya las necesidades de formación en los aspectos inherentes a fiscalidad internacional.
- Crear la gerencia de control interno dependiendo del director general cuya función sea exclusivamente atender tareas de auditoría interna.

B. Planificación Institucional

Situación actual

La DGI no cuenta con un plan estratégico, sin embargo se han definido los siguientes lineamientos estratégicos para los próximos 4 años:

- Realignar la organización de la DGI.
- Actualizar los sistemas informáticos y mejorar los controles.
- Programa de entrenamiento en auditoría fiscal.
- Implementar las impresoras fiscales.
- Tercerizar la cobranza de más de un año de antigüedad.

El reto actual adicionalmente está asociado a:

- Plataforma Tecnológica
- Divulgación
- Infraestructura
- Organización
 - Nueva estructura
 - Recursos adicionales
 - Indicadores de desempeño y metas (sistema de información gerencial)

No existe cultura de gestión en base a metas instalada en la DGI. La única meta es la recaudación y la responsabilidad recae en el Director General. No se puede saber quien hace más o menos.

No hay un planteamiento explícito para establecer una gestión institucional por objetivos, si bien se menciona que sería deseable que la DGI trabaje bajo ese esquema.

La DGI tiene serias dificultades en la gestión de datos que permita producir la información para poder evaluar y hacer seguimiento de la gestión. Se necesita urgentemente disponer de buena información para la toma de decisiones.

Análisis

La DGI no cuenta con un plan estratégico ni de gestión institucional que establezca los objetivos a alcanzar en el período de la actual administración. Ello implica que los esfuerzos actuales y medidas adoptadas para el mejoramiento de la gestión carecen de una visión de conjunto, que establezca los esfuerzos que se deben realizar y cómo medirlos. Al no existir un plan ni una planificación sistemática, la DGI tiende a ser eminentemente reactiva, siendo el Director quien fija todas las pautas y el jefe correspondiente a cada área el que ejecuta.

Las administraciones tributarias modernas utilizan la metodología de análisis de riesgo para sustentar la planificación organizacional. Ello permite identificar los elementos de mayor riesgo tanto interno como externo y definir estrategias de acción que alcancen los resultados esperados.

La DGI no cuenta con un área que apoye a la Dirección en la planificación estratégica, coordinación del plan estratégico y seguimiento de los avances del plan. El Recuadro 3 que se presenta a continuación muestra el Ciclo de Gerencia Estratégica en una Administración Tributaria.

Recuadro 3

El ciclo de gerencia estratégica involucra un modelo de retro-alimentación permanente. La actividad planificadora establece las estrategias de la organización, los objetivos a alcanzar y las actuaciones necesarias para la consecución de los objetivos, y asegura la evaluación del desempeño organizacional. La estrategia proporciona: (i) garantía de que se hace el uso más eficaz de los recursos organizacionales enfocándolos sobre las prioridades clave; (ii) una comprensión común de la misión, la visión, los valores y los objetivos estratégicos de la organización por parte del personal y las partes externas interesadas (parlamentarios, grupos de profesionales, etc.); (iii) decisiones, prioridades y medidas que han sido elaboradas en forma razonada y defendible, que reflejan las circunstancias cambiantes en las que opera una administración tributaria; (iv) una base a partir de la cual se pueden medir los avances; (v) un proceso único e integrado de planificación que impulsa la administración hacia delante; (vi) una definición más clara de las funciones, las responsabilidades y la rendición de cuentas; (vii) medios transparentes para obtener e informar los resultados al gobierno y a la ciudadanía.

Las etapas del ciclo estratégico están presentadas en el siguiente gráfico:



Recomendaciones

Corto Plazo

- Adoptar un modelo sólido, integral e informatizado de gerencia estratégica, involucrando todos los niveles y áreas de la DGI.
- Elaborar un Plan Estratégico con visión de 3 a 5 años, orientado a los resultados, donde los principales retos de la DGI deberán estar consolidados y bien comunicados a sus funcionarios e interlocutores externos para que sea conocida y compartida por la organización, con compromisos públicos de gestión. Este Plan debería tener las características sugeridas en el Recuadro 3.
- Elaborar los planes tácticos y/o operacionales a partir de la visión y objetivos del Plan Estratégico, de forma a alinear los niveles operativos y estratégico de la DGI.
- Aplicar mecanismos explícitos de rendición de cuentas de las áreas sustantivas (lógica jerárquica).
- Establecer un sistema de control de la gestión institucional basado en información sistematizada y metas cuantitativas.

Mediano Plazo

- Expandir la cultura de gestión por resultados para toda la organización a través de la elaboración de indicadores gerenciales que sean efectivamente usados para la toma de decisiones organizacionales, bajo una visión integral de procesos.
- Orientar el enfoque estratégico organizacional, basado en un modelo de riesgos, que permita un equilibrio adecuado entre las herramientas de servicio y de control.

C. Recursos Humanos

Situación actual

La DGI cuenta con una dotación de 526 funcionarios, ubicados principalmente en las oficinas centrales en Panamá, con 328 funcionarios. Las oficinas territoriales cuentan con 198 funcionarios, de los cuales la oficina principal es la de ciudad de Panamá con 98 funcionarios. En el cuadro 2 se muestra la dotación actual de la DGI por áreas funcionales y territoriales.

La administración de los recursos humanos es realizada en una oficina del ministerio de Economía para todos los servicios dependientes. Ello implica que la DGI no puede reclutar, capacitar o despedir personal de manera autónoma. Tampoco maneja las remuneraciones o ascensos.

Cuadro 2.
Distribución del personal por oficinas y áreas funcionales de la DGI

Área funcional	Oficinas Centrales	Oficinas Territoriales	Total
Recaudación y cobranza	19	39	58
Asistencia al contribuyente	21	45	66
Fiscalización	95	10	105
Área jurídico tributaria	9	25	34
Informática	31		31
Servicios administrativos (recursos humanos y recursos materiales y financieros)	28	79	107
Dirección Superior (incluyendo asesoría legal, divulgación, revisión de recursos, planificación estratégica y auditoría interna).	23		23
CAIR	19		
Fiscalización Masiva	11		
Incentivos Tributarios	6		
Sistemas de Facturación	7		
Alcoholes y Licores	6		
Contabilidad Tributaria	11		
Estudios Tributarios	4		
Cuenta Corriente	17		
Devolución de Impuestos	18		
CIAT	3		
Total	328	198	526

Fuente: DGI, oficina de Gestión Administrativa

En materia de incentivos, cuentan con un bono de un 1% de la recaudación obtenida que se distribuye entre el personal. Sin embargo, se señala que la evaluación de desempeño, que es el instrumento por el cual se califica al personal con derecho a percibir el incentivo, no es un método válidamente aplicado, carece de objetividad y no permite discriminar el aporte individual a las metas institucionales. No existen requisitos de cargo para fiscalizadores (auditores), solo se pide que tengan grado universitario.

Análisis

La gestión de los recursos humanos es una función de la mayor importancia para cualquier organización, en especial para una administración tributaria.

Los procesos básicos de recursos humanos como contratación o reclutamiento, capacitación y formación, desarrollo de carrera, evaluación del desempeño, remuneraciones y compensaciones, así como la desvinculación por causas justificadas, deben ser ejecutados de manera eficiente y efectiva si se quiere lograr los mayores resultados, en un entorno complejo y especializado como lo es la administración de la aplicación de los impuestos.

Se debe buscar la mayor autonomía organizacional posible en materia de administración de recursos humanos, para poder reaccionar de manera precisa y oportuna a las necesidades institucionales, tanto para contar con un personal motivado y comprometido con la institución, como para apoyar los procesos sustantivos con personal idóneo y competente para la realización de las funciones tributarias, de creciente complejidad.

Recientemente el CIAT elaboró un completo manual para la gestión y administración de los recursos humanos en las administraciones tributarias, relevando el papel crítico que juega la gestión de las personas para el éxito de las instituciones fiscales de ingresos.

Recomendaciones

Corto Plazo.

- Priorizar la asignación de funcionarios con mayor experiencia y formación para la nueva unidad de Grandes Contribuyentes y complementarlo con un proceso sistemático y permanente de capacitación, contemplando las necesidades de formación en los aspectos inherentes a fiscalidad internacional.
- Establecer un plan anual de capacitación en los distintos niveles, considerando condiciones mínimas requeridas.

Mediano Plazo

- Otorgar mayor entidad a las funciones de apoyo, ya sea a partir de una autonomía de gestión de recursos humanos y financieros, ó en su caso contar con unidades claramente identificadas dentro de la organización que permitan facilitar la relación con estas funciones que se encuentran en el ámbito del Ministerio.
- Buscar la implementación de una carrera administrativa, a través de la cual se pueda elaborar una política integral de recursos humanos.
- Incorporar esquemas de incentivos monetarios y no monetarios a la productividad (cumplimiento de metas).

III. Procesos de Registro, Declaración y Pago de Tributos

A. Registro, Atención y Asistencia al Contribuyente

Situación actual

En las oficinas de atención y asistencia se realizan los siguientes procesos:

- Recepción de declaraciones juradas
- Atención de solicitudes, solicitud de incorporación al registro único de contribuyentes, actualización de información.
- Solicitud de rectificativas de declaraciones de impuestos.
- Avisos de disoluciones de sociedad.
- Revisión o captación de solicitudes de excepción del CAIR
- Informaciones en general.
- *Call Center* .

Cada día se atiende a 300 contribuyentes aproximadamente. El flujo de público es constante y no se ha reducido desde las últimas reformas y modificaciones legales, tres en menos de un año. Las unidades de atención operan de manera independiente sin apoyo de las unidades normativas para confirmar o corregir los criterios aplicados en las respuestas a contribuyentes. Como equipo generan una dinámica interna para analizar la ley y aprender en conjunto.

No disponen de un sistema de preguntas frecuentes, para estandarizar las respuestas, aunque toda la información está contenida en el sitio web de la DGI. Los contribuyentes optan por la consulta personal porque una respuesta de un funcionario les da mayor seguridad y certeza.

Reconocen que tienen un déficit de actividades de capacitación y actualización en materias contingentes. Deben responder a consultas de todo tipo que les exige saber de todas las disposiciones legales, en mayor medida de las leyes más recientes, sin contar con apoyo de capacitación o entrenamiento.

En cuanto al registro de contribuyente en el padrón, los datos que el contribuyente aporta, como el domicilio o las actividades a desarrollar, no se verifican, validan ni se solicita acreditación mediante alguna información sustentatoria, por ejemplo cuentas de servicios básicos para comprobar el domicilio. Tampoco se visita a los contribuyentes como paso previo a su incorporación, para verificar la calidad y veracidad de la información.

Análisis

Poder ubicar con certeza tanto el domicilio social como comercial de los contribuyentes es una condición esencial para el adecuado ejercicio de la actividad de control. Los contribuyentes medianos y pequeños tienen una alta volatilidad en sus domicilios y suele haber errores en su

actividad económica declarada. Con cierta frecuencia, el domicilio fiscal es distinto a aquel donde se desarrolla la actividad comercial o empresarial. En el proceso de registro de contribuyentes, no se verifica a los contribuyentes domiciliados y registrados en sus respectivas jurisdicciones con lo cual se pierde el conocimiento de la envergadura y trascendencia económica de contribuyentes.

Dada la baja calidad de la información capturada en la inscripción de contribuyentes, no se cuenta con una definición de las obligaciones, que es importante determinarla para futuros controles de cumplimiento. Esa información es clave darla al contribuyente para que conozca sus obligaciones desde su inicio. Ello impide hacer un control de omisos efectivo, según el padrón de contribuyentes. Sólo se controla omisos entre los contribuyentes que declaran y luego dejan de declarar. Este último control como se verá mas adelante opera actualmente solo como piloto.

No se realizan acciones de difusión tributaria a contribuyentes, tales como charlas de capacitación o reuniones con contribuyentes. Tampoco cuentan con folletos informativos o cuadernillos de procesos tributarios (registro de contribuyentes, declaración de impuestos, facturación, CAIR, por mencionar algunos solamente). No se dispone de un sistema de recepción y tratamiento de quejas, sólo hace dos años se hizo un intento de procesar vía Internet, pero no se ha hecho nada más.

Recomendaciones

Registro

Corto Plazo

- Fortalecer los procesos de incorporación, determinación de las obligaciones, actualización y eliminación de contribuyentes.
- Incorporar mecanismos de control y validación de la información suministrada (domicilio, actividad económica, correo electrónico, responsables).
- Incluir en el Registro Único la indicación de problema de dirección, actividad económica y de inactividad del contribuyente.
- Asegurar los datos referenciales de los clientes, generando restricciones en la operatoria con la DGI, cuando se tome conocimiento de errores en el domicilio o en la actividad económica declarada, mientras no se corrijan.
- Desarrollar operativos periódicos de actualización de la información (convenios con otras instituciones)
- Modificar de oficio los datos referenciales cuando se tome conocimiento de errores en los mismos.

Mediano Plazo

- Incorporar en los sistemas en forma inmediata toda corrección que se efectúe sobre los datos mencionados. La modificación debe ser informada a los respectivos contribuyentes.
- Elaborar un proyecto de actualización del registro cuyo objetivo sea la actualización de información para disminuir el porcentaje de contribuyentes no localizados en el proceso de notificación.

Atención y Asistencia

Corto Plazo

- Diseñar e instrumentar un nuevo modelo de atención y asistencia de contribuyentes.
- Utilizar el potencial de la base de contribuyentes que declaran por Internet para ampliar los servicios por esa vía.
- Dar homogeneidad a los criterios aplicados en las áreas de atención y asistencia al contribuyente (APIS) con los criterios técnicos definidos por el área jurídica (consistentes con las aplicaciones informáticas) y los difundidos vía Internet.

Mediano Plazo

- Generar acciones de difusión y educación tributaria que faciliten el cumplimiento de las obligaciones (charlas a contribuyentes, folletos y cuadernillos informativos, mejora en los programas de ayuda).

B. Recaudación

Situación actual

La función de recaudación se efectúa principalmente a través de las entidades bancarias. Se cuenta con 9 convenios firmados siendo el principal el acordado con el Banco Nacional. Inicialmente el contrato era por un año pero actualmente se estipula como indefinido. Las entidades bancarias cobran 0,25 centavos de Balboa (1 balboa = 1 dólar) por documento aceptado y no se ha podido determinar que se apliquen sanciones por atraso en la entrega de información.

Adicionalmente existe la función de recaudación a cargo de funcionarios de la propia DGI. Esta tarea responde a atender los pagos menores a 100 Balboas. Situación que implica una carga adicional para la propia administración.

Las declaraciones en su mayoría se reciben a través de medios digitalizados, ya sea por Internet o por diskette, representando el 2009 un 97,9%. El cuadro 3 siguiente muestra esta conformación.

Cuadro 3
Medios de presentación de las declaraciones-liquidaciones

Tipo de Persona Declarante	Año 2008			Año 2009		
	Electrónica	Papel	Diskette	Electrónica	Papel	Diskette
Natural	136,924	31,053	217,061	249,123	17,366	204,889
Jurídica	263,799	5,944	130,091	402,214	3,306	89,145
TOTAL	400,723	36,997	347,152	651,337	20,672	294,034

Fuente DGI.

Análisis

El proceso de declaración y pago está bastante desarrollado en la DGI, cumpliendo los estándares en materia de convenios con la banca. Es notable y digno de destacar la cultura de declaración vía medios digitales que se ha desarrollado en la DGI, teniendo una tasa de declaración digitalizada cercano al 98%. Ello constituye una fortaleza que permitiría influir en todos los procesos de control y asistencia, considerando que se cuenta con un canal muy potente que permitiría contar con información de calidad y con un mecanismo de comunicación moderno y eficiente con los contribuyentes.

Constituye un desafío para la DGI traspasar los declarantes en diskettes, que actualmente representan un 30,4% de las declaraciones totales, a Internet. Un esfuerzo en este sentido podría consolidar a Internet como fuente única de ingreso para todas las declaraciones, considerando además que la tecnología de diskettes está obsoleta.

El control de omisos no es un proceso que esté bien desarrollado en la DGI, sólo opera a nivel de plan piloto y a escala reducida que impide generar una percepción de control adecuada entre los contribuyentes.

Recomendaciones

- Establecer una estrategia de control de omisos que actúe de forma inmediata ante el incumplimiento y que cubra al 100% de los omisos a través de acciones masivas.
- Establecer convenios con bancos para canalizar la totalidad de los pagos con cajas de estas entidades dentro de la AT.
- Mejorar el sistema de declaración electrónica traspasando declarantes en diskettes a la declaración por Internet.

C. Fiscalización

Situación actual

Fiscalización Sectorial y Selectiva.

Cuentan con una dotación de 95 funcionarios, 90 de los cuales son auditores. En el año 2005 la dotación alcanzaba los 200 auditores, pero en 4 años llegaron a contar con sólo 20. La deserción ha sido voluntaria pero, básicamente por incertidumbre en los procesos de cambio de gobierno. Tienen un área con 3 personas para revisión de expedientes tanto de forma como de fondo. Se cuenta con 40 funcionarios para auditorías generales y 20 para devoluciones. Estas no tienen plazo límite para revisión y devolución. Tienen 5 supervisores, cada uno con 8 auditores. Parte de sus obligaciones es el registro de las ONG que operan en el país y que en el último tiempo han sido foco de evasión y lavado de dinero, sin embargo no han podido iniciar su control, básicamente por falta de dotación.

Las declaraciones de renta tenían hasta el año pasado anexos obligatorios a presentar. A partir de este año la DGI exige que los gastos vengan desglosados de modo de saber qué tipo de gastos y montos tiene el contribuyente, por lo que a partir del próximo año se podrá sofisticar más el tipo de caso a seleccionar.

Tienen un software que se llama “Fisca Masiva”, para realizar análisis de información. De este proceso se alimenta con casos para fiscalización masiva y fiscalización sectorial. Se dispone de amplias facultades de fiscalización, para obtener información y ejecutar las revisiones.

Sus principales problemas son la falta de dotación para destinar a los programas de control, la falta de capacitación especializada, poco equipamiento informático de apoyo a la ejecución de las auditorías, las malas instalaciones físicas y mobiliario con el que trabajan, así como la falta de recursos de logística (viáticos, hospedaje, transporte) que hacen poco efectivos los operativos.

Fiscalización Masiva.

Esta es un área que no tiene más de 3 años de operación, que se inició con 40 auditores, pero actualmente solo dispone de 10 auditores. Su objetivo es realizar controles de escritorio o de oficina, en los que los contribuyentes son requeridos para corregir omisiones o inexactitudes en sus declaraciones.

Entre sus funciones se incluyen las notificaciones, también tienen notas de comparendo. Pueden notificar diferencias (estimación) con base a datos disponibles si el contribuyente no comparece. Se destaca las facilidades de las herramientas informáticas que permiten a los contribuyentes con inconsistencias ver su situación en el sitio Web de la DGI.

CAIR (Cálculo Alternativo de Impuesto a la Renta)

Este departamento tiene 11 auditores y tiene la responsabilidad de controlar la correcta aplicación del mecanismo que asegura un impuesto mínimo anual a la renta. Corresponde a un cálculo alternativo de impuesto a la renta que se determina en base al resultado anual del contribuyente y se compara con el resultado anual determinado de manera general. Se paga el concepto que resulte mayor. Los contribuyentes tienen 5 días para sustentar su cálculo y la evaluación que realiza este departamento es efectuada contra los estados financieros del contribuyente.

Control de Facturación

Tienen un supervisor, 3 auditores y 1 inspector de informática. Su función es supervisar los mecanismos de emisión de facturas de venta en máquinas de punto de venta. Se trabaja con distribuidores autorizados a los que se les autoriza las máquinas que disponen para la venta. Una vez que está autorizada se controla a usuarios que las adquieren e instalan en sus

negocios, la resolución de autorización se registra en un adhesivo que se coloca en la máquina, resumiendo la autorización. Este sistema es similar al que utiliza Argentina y Chile, entre otros.

En las API no hay funcionarios que conozcan el tema, por lo que aquellas que tienen una persona a cargo de esta función reciben entrenamiento de manera virtual, vía mail y teléfono. Esta misma área organiza y ejecuta operativos de campo para verificar en terreno el cumplimiento de las obligaciones formales de la facturación.

En operativos, cuando se detecta que contribuyentes no emiten documentos se levanta un acta, se aplica una sanción (multa), que incluye clausura en caso de gravedad. Las clausuras las hacen también los mismos funcionarios. Durante el año 2008 se controló a 180 establecimientos de comercio. La sanción fue aplicada en 2009, con 90 clausuras.

Análisis

No hay un plan anual de fiscalización, la planificación es mensual. La selección de casos es realizada por la Dirección General. Se reciben los casos sin indicación de objetivos. El área define el objetivo de control y desarrolla el plan de auditoría. Planeación es una función desarrollada a nivel de jefatura de departamento para hacer un análisis más detallado previo, aún cuando no es muy efectiva esta función ya que no hay plan de fiscalización.

Las auditorías realizadas durante el 2008 y 2009 equivalen a un 0,3% de cobertura de contribuyentes, con una productividad de 0,25% de determinaciones de diferencias de impuestos, respecto a la recaudación anual de ingresos. En las administraciones tributarias de mayor efectividad la cobertura es medida de manera segmentada, alcanzando en auditorías un 4 a 5% del total de contribuyentes, pero medida en el segmento de grandes contribuyentes puede ser un 33% (un gran contribuyente es fiscalizado al menos una vez cada 3 años).

Respecto a los grandes contribuyentes, se señala que las auditorías son pocas, no más de 2 en el 2009 y 6 en lo que va del año 2010. Se reconoce que es insuficiente este número, pero que ello no se debe a falta de capacidad para fiscalizar a los grandes sino que por falta de recursos. El Recuadro 4 muestra la Estructura de un Programa de Cumplimiento Tributario.

Todas las lógicas de control que permiten detectar a contribuyentes con problemas en sus declaraciones datan del 2006, 2007 y 2008 y se refieren al impuesto a la renta. En el 2009 incorporaron controles a las inversiones no justificadas con ingresos declarados, si bien no resultó ser muy efectivo en términos de determinación de diferencias.

Recuadro 4

Estructura de un Programa de Cumplimiento Tributario

Consideración para estructurar un programa de cumplimiento tributario

- Un programa de cumplimiento se estructura considerando los principales segmentos de contribuyentes de la AT, usualmente: personas; micro y pequeños negocios; medianas empresas; grandes empresas; organizaciones sin fines de lucro y organizaciones fiscales o de gobierno.
- El programa determina en cada uno de los impuestos y para cada segmento los riesgos en materia de registro, declaración y pago de impuestos.
- Para cada segmento se contará con informes de caracterización económica, de estadísticas relevantes del sector y con información pertinente acerca del ambiente de negocios.
- El programa debe señalar el enfoque que la AT tomará para cada segmento, los lineamientos y los temas específicos de cumplimiento a revisar.
- Los ejes del programa serán las iniciativas más importantes que se espera llevar a cabo en cada segmento – por ejemplo, educación a los contribuyentes dada una reforma legal, o el foco en la fiscalización de una industria específica dentro de un segmento, por los antecedentes de evasión que se disponga acerca de ellos.
- El programa de cumplimiento debe contemplar para cada segmento el tipo y número de las diferentes iniciativas de control y de servicio, que se llevarán a cabo en el año siguiente.
- Los informes de avance en los compromisos del programa deberán asegurar que las actividades planeadas se ejecuten, y que ellas se orienten al segmento de contribuyentes objetivo.

Se observaron problemas de actualización de la selección de casos, ya que no han corrido cruces de información desde abril del 2009 y registran aún cerca de 1200 casos pendientes en desarrollo.

No existe un sistema de control de facturación en papel. Se cuenta con una reglamentación que establece los requisitos explícitos para facturas, no requiriendo autorización de documentos ni el control de imprentas. En la práctica el cumplimiento de los requisitos es alto, generando además impedimentos operativos para que el contribuyente pueda abusar de los sistemas. Por tanto le da potestad a la administración.

Cuando se detecta un contribuyente que está operando sin cumplir las obligaciones se pasa al área de auditoría general para que ejecute una revisión al contribuyente y determina los impuestos que deba pagar. Aun cuando se trate de casos de importancia y ejemplarizadores de un sector, no siempre se revisa. Ello se reconoce es una falta importante y termina dejando en la impunidad a contribuyentes infractores graves.

Recomendaciones

Corto Plazo

- Definir un plan de fiscalización anual que integre las acciones de control masivo, selectivo, facturación, CAIR y devoluciones, con metas cuantitativas específicas para cada área.
- Establecer metas anuales de cantidad de casos (cobertura), calidad (eficacia) y rendimiento (materialidad) de las acciones de control.

- Incorporar la función de inteligencia fiscal para apoyo a la planificación y ejecución de las actividades de fiscalización.
- Implementar procedimientos de selección de contribuyentes utilizando la información disponible y en base a criterios de riesgo objetivo.
- Reestructurar la función de fiscalización de manera que se contemple el proceso completo, desde la selección de contribuyentes hasta la finalización de la acción fiscal.
- Reorientar la estrategia de la fiscalización para adecuarla a la práctica internacional, basada en cruces de informaciones y control masivo automatizado, fiscalización de oficina, y fiscalización de campo.
- Aplicar a todos los contribuyentes, o al mayor número posible, controles masivos de cruces de datos internos y externos, aumentando la cobertura vía controles automatizados.
- Seleccionar a los contribuyentes a ser fiscalizados con base a factores de riesgo y sistemas de información, de manera que solamente los que presentan mayor riesgo sean sujetos a la acción fiscal externa (puntual o sustantiva).
- Aumentar progresivamente la cantidad y calidad de las auditorías externas puntuales y sustantivas. En el nivel de los Grandes Contribuyentes se recomienda que éstos puedan ser fiscalizados intensivamente en promedio al menos una vez cada 5 años.

Mediano Plazo

- Verificar y testear los criterios de riesgo usados para el control de devoluciones, buscando aplicarlos de manera automática y sistematizada para todas las peticiones.
- Buscar identificar contribuyentes de alto y bajo cumplimiento tributario como indicador de tratamiento diferenciado para las devoluciones.
- Definir un modulo de habilitación de facturas concebido no solo a los efectos de ejercer un mayor control en la emisión sino que coadyuve al mantenimiento de los datos del registro, y permita cruces de información con omisos y declaraciones juradas sin movimiento.

D. Cobranza

Situación actual

Cobranza Administrativa

La cobranza administrativa opera en función de un esquema de “campañas de cobranza”, generando una “bolsa de cobro” a partir de una extracción de un conjunto de deudores de entre la base de deudores totales. Esta extracción se realiza con filtros y criterios de priorización que debe definir el área de cobro.

Dado que esta es una “Foto Estática” de la deuda, se requiere hacer un análisis intenso previo a la asignación de casos para iniciar el cobro, de modo de actualizar la deuda en el sistema de cuenta corriente. El 2007 fue el último proceso de extracción de deudores. Eso provoca que sólo los que

están cargados en el sistema se gestionan. La DGI está en vías de privatizar el cobro de la cartera. Se ha informado que esta decisión ya ha sido tomada y se instrumentará en las próximas semanas.

Cobranza Coactiva

La cobranza coactiva gestiona actualmente cerca de 10.000 expedientes, con una dotación de personal claramente insuficiente para este nivel de carga de trabajo. Aún así, se prioriza la gestión de casos relevantes en coordinación con el área de cobranza administrativa.

La gestión de cobro coactivo es efectiva cuando el contribuyente compromete una fianza, ya que se agiliza la suscripción de acuerdos de pago y el cumplimiento de las cuotas.

Análisis

Aún cuando se trabaja en esta campaña de cobro, no hay una priorización y clasificación de la cartera de deuda vigente que permita definir objetivos y metas a cumplir. Se comenta que se realizó un programa el año pasado con informática para clasificar deuda según antigüedad y otros criterios. No se conocen en las buenas prácticas regionales casos de privatización de la cartera⁵, razón por la cual solo se hace mención a que tomada la decisión por la DGI es necesario prioritariamente la calificación (cobrable/incobrable) y clasificación (importe, plazo, etc.) de la deuda.

Tienen serios problemas de información del domicilio de los contribuyentes, lo que constituye el principal problema para ubicar y notificar a los contribuyentes. En caso de no encontrar al contribuyente, se deriva el caso a una bolsa de no localizables. El problema de no notificar es que no puede pasar a coactiva.

Si bien tienen un manual de cobranza y se utiliza para orientar las tareas, ya que indica criterios de actuación, se comenta que no incide en la gestión del área. Adicionalmente se observan problemas de control de las deudas que están cercanas a la prescripción, ya que no cuentan con alertas en los sistemas que permitan avisar los casos en riesgo.

Recomendaciones

Corto Plazo

- Actualizar y depurar la cartera de deuda para mejorar la gestión de cobro.
- Priorizar la gestión de cobro en base a criterios de monto, cobrabilidad y antigüedad de la deuda.

⁵ Algunos países como por ejemplo la Argentina han tercerizado la cobranza de una parte de la cartera, en general las deudas de bajo monto calificadas como “incobrables” o de difícil recuperación. Algunos países en África han experimentado con la privatización total de la cartera, aunque los resultados no han sido buenos y en la mayoría de los casos la cobranza ha revertido a las administraciones tributarias.



- Ante la decisión institucional de tercerizar el proceso de cobranza, definir criterios de gestión. (qué se asigna, cuánto, procedimientos de coordinación cobranza interna / externa, supervisión, rendición de cuentas).
- Excluir de la tercerización a los grandes contribuyentes.
- Analizar y clasificar la deuda con una visión integral del contribuyente y evaluar la posibilidad de dar de baja la deuda incobrable.
- Publicar las deudas vigentes en un periódico de circulación nacional para evitar que las acciones de cobro prescriban.

IV. Informática

Situación actual

El área de informática de la DGI cuenta con 31 personas, en un esquema en el que se comparten las responsabilidades con una oficina de informática ministerial que atiende las comunicaciones. Las aplicaciones informáticas tienen serios riesgos de seguridad, ya que no registran las acciones realizadas, por lo cual una vez hechas las operaciones no es posible reconstruir el estado inicial, no identifican los usuarios ni controlan perfiles de los usuarios que ingresan al sistema.

Según han informado distintos funcionarios, las aplicaciones informáticas están altamente desactualizadas y resulta poco confiable la información que suministra el sistema. Esta última situación ha sido observada por los integrantes de esta visita dado que los cuadros que fueron suministrados por la DGI sufren de serios problemas de consistencia de datos.

Adicionalmente se tienen problemas de dotación que esperan superar con la contratación de 7 programadores, proceso que se encuentra en ejecución.

Análisis

El tamaño del área de informática es insuficiente para dar soporte a toda la gestión institucional. Considerando los planes de mejoramiento de la gestión que debe afrontar la DGI, es claramente un elemento crítico que se debe priorizar para sustentar el desempeño futuro.

Los sistemas actuales no tienen un adecuado mantenimiento y las bases de datos no se actualizan de manera periódica, comprometiendo las operaciones de las áreas sustantivas. Parte de las razones para esta carencia es la falta de documentación disponible de los sistemas en uso.

El CIAT tiene descripciones de sistemas que operan en la DGI, dado que participó en los diseños y construcción de la plataforma hace 10 años, por lo que es posible acceder a información relevante que ayude a superar esta limitante.

Recomendaciones

Corto Plazo

- Desarrollar un plan de negocios de informática que permita atender las crecientes demandas de gestión institucional.
- Otorgar mayor autonomía de gestión ó mejorar el servicio que provee el área informática del Ministerio.
- Fortalecer la seguridad de los sistemas de uso interno y externo (control de accesos, bitácoras de control, etc.)



- Desarrollar la capacidad para dar soporte a las aplicaciones informáticas disponibles, asegurando la operación y el mantenimiento a futuro.
- Aumentar la dotación de profesionales por áreas específicas para dar cumplimiento al plan de negocios de informática.
- Iniciar un proceso integral de ajuste al sistema en el corto plazo y analizar las posibilidades de la instrumentación de un nuevo sistema de gestión para el mediano plazo.

V. Consideraciones Finales

Como cierre de esta visita, y en coordinación con los funcionarios del BID y del CIAT que se encontraban presentes, se discutió un primer bosquejo de lo que podría transformarse en un plan de Fortalecimiento Institucional para la DGI, enfocado a resultados. Ahora serán las autoridades del Ministerio, Viceministerio y la propia DGI quienes analicen la factibilidad del mismo. El Recuadro 3 muestra los componentes y subcomponentes que en principio podría tener dicho plan.

Recuadro 3 **Plan de fortalecimiento enfocado a los resultados en la DGI**

La DGI debería adoptar un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, enfocado a mejorar los resultados que contemple los siguientes componentes y subcomponentes:

Componente I: Fortalecimiento de la gestión organizacional

Subcomponentes:

1. Planificación estratégica, planes tácticos y operativos
2. Estructura Organizacional
3. Unidad de Grandes Contribuyentes
4. Sistema de Recursos Humanos
5. Control Interno
6. Infraestructura

Componente II: Mejoramiento de las funciones de asistencia y control

Subcomponentes:

1. Registro Único de Contribuyentes
2. Atención y Asistencia
3. Recaudación
4. Fiscalización
5. Cobranza

Componente III: Actualización del soporte de tecnología

Por ultimo cabe mencionar que las acciones que darán continuidad a ésta tarea de asistencia de CAPTAC-RD para los próximos 12 meses se han definido, a solicitud del Director General, como aquellas relacionadas con: i) análisis y adecuación de procesos y controles operativos; ii) diseño de estrategias de investigación y sistemas de información gerencial y; iii) diseño de un plan de especialización sectorial en las funciones de fiscalización y recaudación. Todas ellas sin perjuicio de los ajustes que en materia de estructura organizacional la DGI realice y requiera de la asistencia de este centro para validar sus definiciones.

Para dichas acciones CAPTAC- DR ha propuesto 6 semanas de asistencia técnica de experto de corto plazo en la ciudad de Panamá entre Julio/2010 y Junio/2011.

Anexo Información entregada por la DGI

Recaudación

Ingresos tributarios (recaudación en términos brutos - en Millones de Balboas)

Impuesto	Año 2006		Año 2007		Año 2008		Año 2009	
	Recaudación	PIB	Recaudación	PIB	Recaudación	PIB	Recaudación	PIB
Tributarios	1,813.5	17,133.8	2,132.8	19,739.8	2,484.6	23,005.8	2,739.4	
Directos	1,020.3		1,134.3		1,302.8		1,512.0	
Renta	878.4		985.2		1,137.6		1,310.1	
Sobre/Propiedad	141.9		149.2		165.3		201.9	
Indirectos	793.3		998.5		1,181.7		1,227.4	
Transferencia de Bienes	323.4		420.0		526.7		557.2	
Consum. Selec	469.9		578.5		655.0		670.2	

Registro de contribuyentes.

Segmentación de contribuyentes en número y participación en la recaudación.

Tipo de contribuyente	Año 2007				Año 2008				Año 2009			
	Nº	%	Recaudación	%	Nº	%	Recaudación	%	Nº	%	Recaudación	%
Grandes	427	1.25	284,164,289	74.03	423	1.25	346,594,504	75.71	431	1.21	393,402,217	76.71
Medianos	426	1.25	20,393,243	5.31	422	1.25	26,471,337	5.78	428	1.20	28,586,293	5.57
Micro	30922	90.9	45,244,353	11.79	30,665	90.79	45,104,940	9.85	32,588	91.22	47,409,063	9.24
Pequeña	2,261	6.64	34,039,963	8.87	2,265	6.71	39,605,030	8.65	2,279	6.38	43,474,269	8.48
Total	34,036	100	383,841,848	100	33,775	100	457,775,811	100	35,726	100	512,871,842	100

Proceso de Declaración y Pago

Declaraciones-liquidaciones presentadas por los contribuyentes por impuestos

Impuesto	Año 2008			Año 2009		
	Número de declaraciones	Periodicidad	Contribuyentes con al menos una declaración presentada en el ejercicio	Número de declaraciones	Periodicidad	Contribuyentes con al menos una declaración presentada en el ejercicio.
Renta Natural	103,402	Anual		116,877	Anual	
Renta Jurídica	49,090	Anual		56,297	Anual	
Renta Jurídica-ZL	2,222	Anual		2,470	Anual	
ITBMS-Venta-Natural	4,232	Trimestral		4,518	Trimestral	
ITBMS-Venta-Jurídico	12,738	Mensual		14,804	Mensual	
D. Timbre - Natural	4,628	Mensual		4,764	Mensual	
D. Timbre - Jurídico	4,846	Mensual		5,495	Mensual	
TOTAL	181,158			205,225		

Declaraciones-liquidaciones de los contribuyentes por medio de presentación.

Tipo de Persona Declarante	Año 2008			Año 2009		
	Electrónica	Papel	Diskette	Electrónica	Papel	Diskette
Natural	136,924	31,053	217,061	249,123	17,366	204,889
Jurídica	263,799	5,944	130,091	402,214	3,306	89,145
TOTAL	400,723	36,997	347,152	651,337	20,672	294,034

Declaraciones-liquidaciones por medios de pago.

TOTAL	Año 2007				TOTAL	Año 2008			
	Pago electrónico	Pago en bancos	Pago en oficinas AT	Otros medios		Pago electrónico	Pago en bancos	Pago en oficinas AT	Otros medios
1,878,698	10,424	1,655,793	172,607	39,874	2,037,081	27,738	1,770,891	192,319	46,133

Cobranza Coactiva.

Stock de deuda en mora. (Recaudación)

Deuda en mora

Stock deuda en mora al 31 de diciembre Por Impuesto	Año 2007		Año 2008		Año 2009	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Renta Natural	86,611	134,044,997	86,739	135,203,775	86,865	135,870,311
Renta Jurídica	34,594	148,660,446	34,989	202,371,739	35,448	258,216,054
Renta Zona Libre	898	10,194,462	914	11,849,991	926	12,972,165
Planillas	15	866,499	117	980,533	161	1,114,361
Complementario	21,168	11,797,212	21,448	16,007,497	21,838	19,953,423
Ganancia por enajenación bienes inmuebles	4,251	11,220,289	4,288	11,307,478	4,315	12,294,636
Ganancia por enajenación-valores	62	12,611,468	68	12,698,026	73	12,772,402
Transferencia de Bienes	6,709	3,397,560	6,738	3,469,942	6,766	3,636,032
Inmuebles	96,423	1,355,577,551	98,089	1,579,240,343	99,402	1,701,167,477
Licencia Comercial	68,284	26,295,956	68,544	26,962,753	68,776	27,836,674
ITBMS-Venta	12,459	49,529,768	12,583	51,360,428	12,732	54,442,276
Consumo de Combustible	6	24,981,132	7	28,910,330	7	28,910,330
Consumo Cervezas	2	13	5	22	6	22
Consumo Licores	3	2,197,439	7	2,203,205	8	2,203,206
Consumo Vinos	3	45,582	7	46,228	8	47,749
Consumo Gaseosas	7	4,233	10	4,273	11	4,273
Consumo Cigarrillos	4	342,623	6	356,418	7	356,419
Consumo Licores	3	5,009	6	5,014	7	5,014
ISC Joyas y Armas de fuego	7	18,263	9	19,598	10	21,206
ISC TV por cable, microondas y tel móvil	8	23,016	10	23,026	11	23,027
Juegos de suerte y azar	1	210	1	350	3	392
Timbres	6,368	259,689,613	6,456	260,137,502	6,540	260,320,903
Tasa Única	381,609	795,492,624	426,182	855,969,543	427,348	856,531,986
Otros ingresos	6	290	158	83,020	462	316,600
Seguro Educativo	153,498	47,790,895	153,769	48,030,340	153,984	48,194,659
TOTAL MOROSIDAD		2,894,787,150		3,247,241,376		3,437,211,596
* Recaudación Neta Ejercicio		* 1,660,108,407		* 1,985,905,736		* 2,330,024,701
% Stock deuda en mora sobre total recaudación		174.4		163.5		147.5



FISCALIZACIÓN

Resultados de auditoria por ejercicios.

Auditorías Realizadas	Año 2007	Año 2008	Año 2009
Total auditorías realizadas	479	580	640
Total importe de ajustes positivos	148	198	258
Total cobrado en el ejercicio	8,650,027	9,745,951	4,016,496