**PANAMÁ**

**DIAGNÓSTICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INGRESOS**

1. **Antecedentes**

A pesar de los efectos de la crisis financiera internacional, la recaudación tributaria en Panamá tuvo un crecimiento importante en 2008 y 2009, en un 8% y 9% respectivamente. Tanto la Presidencia como el Ministerio de Economía y Finanzas resaltan 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. Para ello, le han brindado un amplio apoyo a la Dirección General de Ingresos (DGI).

Las actuales autoridades de la DGI 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 los elementos más serios.

Como parte de la gestión se han realizado una serie de cambios legales para fortalecer la capacidad del sistema tributario, entre las que se cuentan las modificaciones al impuesto territorial, el aumento de la tasa de ITBMS de 5 a 7%, 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 y entrenamiento de personal que permitan mejorar la capacidad de actuación operativa y el soporte informático; y se están integrando los procesos básicos que regulan el funcionamiento de una administración de impuestos moderna (recaudación, fiscalización, cobranza y asistencia al contribuyente).

1. **Diagnóstico**

A pesar de que la DGI está avanzando en su proceso de modernización, todavía persiste una significativa brecha de capacidad institucional (si es comparada con las buenas prácticas internacionales) que permita combatir la evasión y la búsqueda de mayor equidad en el pago de los impuestos[[1]](#footnote-1). 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 la evaluación de desempeño.
* Falta de una estructura organizacional acorde a las estrategias y resultados esperados.
* 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 recursos humanos y autonomía en la ejecución. (capacitación, evaluación de desempeño, incentivos, carrera administrativa).
* Falta de confiabilidad en 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 desarrollada.
  + 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).

A fin de recomendar soluciones a las mencionadas limitaciones, es importante complementar la información proporcionada. El padrón de contribuyentes no se actualiza periódicamente, por lo que la cantidad de contribuyentes que figuran como contribuyentes activos no permite tener una idea precisa respecto al universo a controlar por la Administración Tributaria. Cabe mencionar que el registro de contribuyentes no cuenta con información de las obligaciones de cada uno de los contribuyentes inscritos. La brecha entre la cantidad de contribuyentes inscritos y los declarantes es muy grande, lo cual permite suponer que además de la falta de actualización de los registros, existe un elevado nivel de incumplimiento[[2]](#footnote-2). Sin considerar la falta de actualización del registro de contribuyentes, los datos mencionados permiten inferir un nivel de incumplimiento igual o superior al 89% en la presentación de declaraciones del impuesto a la renta e igual o superior al de 70% en la obligación de presentar declaraciones del ITBMS[[3]](#footnote-3).

Cabe agregar que la DGI no realiza un control sistemático de los omisos a la presentación de declaraciones por la falta de recursos. La implantación de un régimen de autorización de impresión de facturas, que establezca condiciones mínimas, permitiría actualizar la información del registro de contribuyentes, incorporar a contribuyentes que a la fecha incumplen con todas sus obligaciones y mejorar el cumplimiento de las obligaciones de aquellos que lo hacen en forma parcial.

La actividad de fiscalización es vista como la generación de casos de fiscalización. Es decir, iniciar inspecciones para verificar incorrecciones y/o omisiones en lo declarado por algunos contribuyentes seleccionados por la alta gerencia y, en caso de encontrarse omisiones, errores o desvíos, producir los ajustes e intimar su pago. La fiscalización no es concebida aún en general, aunque sí por parte de algunos funcionarios clave, como un proceso consistente en etapas y actividades sucesivas tendientes a generar una estrategia integral que tenga por objeto reducir el incumplimiento y mejorar la conducta fiscal de la sociedad.

Actualmente, la DGI se encuentra en proceso de implantación de controladores fiscales para aquellos contribuyentes que imprimen comprobantes de venta a través de sistemas de computación (puntos de venta) y máquinas registradoras. Se trabaja en conjunto con los proveedores de los equipos para definir los modelos y marcas que cumplen con las nuevas condiciones de control. Sin embargo, no está previsto que las autorizaciones para la impresión de comprobantes de venta a través de dichos dispositivos tengan en cuenta el cumplimiento tributario de los contribuyentes. En tal sentido se considera conveniente que la Administración establezca condiciones de control mínimas para la autorización de impresión de facturas y demás documentos fiscales, no sólo para los que utilicen equipos con controladores fiscales sino también para aquellos que imprimen facturas a través de establecimientos gráficos especializados, para lo cual se deberá comenzar por autorizar a aquellas imprentas que podrán imprimir documentos con carácter fiscal.

Por otra parte, la unidad de cobranza no cuenta con el apoyo de sistemas informáticos que permitan realizar una selección eficiente de las deudas a cobrar, considerando monto, antigüedad, tipo de contribuyente y posibilidad de recuperación. Dado que se viene ejecutando un programa de cobranza sobre un conjunto de contribuyentes conformado en el año 2000, el cual sólo incluye las deudas de esos responsables correspondientes a los períodos fiscales 1980 a 2000, la DGI no está accionando sobre la deuda reciente ni sobre la que está cercana a la prescripción y no considera la importancia de la misma.

Actualmente, la mayor parte de las deudas que remite el área de cobranza a cobro coactivo no se encuentran “formalmente notificadas”, sin embargo la Ley faculta a la Administración para adoptar medidas cautelares sin previa notificación. Esta ventaja normativa resulta de suma utilidad para resguardar el interés del fisco y la Administración la utiliza en la actualidad como regla y no como excepción, lo cual de alguna manera reduce su eficacia. Existe un alto número de medidas cautelares aplicadas sobre cuentas bancarias, inmuebles y vehículos que no pueden convertirse en medidas ejecutivas debido a la falta de notificación de la deuda, condición para realizar embargos.

La estructura de la DGI es descentralizada, lo que trajo como consecuencia una seria dificultad en la coherencia de las actuaciones territoriales, 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 parte, las áreas centrales que debían asumir las funciones de planificación, programación y control no fueron desarrolladas para cumplir efectivamente su rol. Asimismo se señala que la estructura de la DGI la dejaba vulnerable para la ocurrencia de acciones discrecionales, dado que todas las facultades radicaban en el Director General o en los Directores de las API[[4]](#footnote-4), sin que operaran delegaciones de facultades.

Esta situación se corrigió mediante una readecuación de las funciones centrales y territoriales, dejando en las API las funciones de atención y asistencia de contribuyentes y centralizando las funciones de negocio: registro, recaudación, control y cobranza.

A pesar de ello, se vio necesario evaluar una nueva estructura organizacional que corrigiera algunas de las deficiencias encontradas. Es así como se propone, entre otros, la creación de una unidad de grandes contribuyentes que permita 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 Unidad de Grandes Contribuyentes debe operar la totalidad de los procesos sustanciales: registro, recaudación, fiscalización y cobranza para los contribuyentes más relevantes del país.[[5]](#footnote-5)

Se ha avanzado significativamente en la conceptualización de la Unidad de Grandes Contribuyentes y se están llevando a cabo las principales tareas preparatorias necesarias para su puesta en marcha: la selección de los grandes contribuyentes, la elaboración de los anteproyectos de normas necesarias para crear la Unidad, la adecuación al padrón de contribuyentes, la redefinición de los procedimientos de gestión de cobro y la evaluación de los procedimientos para seleccionar los recursos humanos requeridos.

En cuanto al tema de los recursos humanos dentro de la DGI, la misma cuenta con una dotación de 526 funcionarios, de los cuales 328 están ubicados en las oficinas centrales en Panamá, y las oficinas territoriales cuentan con 198 funcionarios[[6]](#footnote-6). 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.

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), y solo se pide que tengan grado universitario.

En síntesis, actualmente la DGI enfrenta serias limitaciones para ejercer sus funciones en forma eficiente y eficaz. Entre las principales limitaciones se puede mencionar la escasez de recursos humanos calificados y confiables en las diferentes áreas, en especial en áreas críticas como informática y fiscalización; sistemas informáticos deficientes que no facilitan la gestión de control del cumplimiento de los contribuyentes, ni brindan la seguridad a los datos que almacenan; poca autonomía financiera para soportar los costos que requiere una gestión eficiente y eficaz; ausencia de indicadores que muestren la evolución del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y el efecto de las acciones que realiza la DGI para mejorarlo, entre otros.

1. **Conclusiones**

A partir del diagnóstico efectuado y de los intercambios de ideas con la dirigencia de la DGI, se concluyó que es necesario iniciar un proceso de modernización y fortalecimiento de la DGI que incluya la revisión y actualización de la estructura organizacional de los procesos básicos de negocios de la DGI y la estrategia de desarrollo de los recursos humanos (sobre todo en las áreas de fiscalización y cobranza), la modernización de los sistemas informáticos, y el acondicionamiento del espacio físico para albergar una gestión moderna de la DGI, destacando las operaciones de respaldo (back office) y atención al contribuyente (front desk).

El Plan de Trabajo diseñado apunta a encarar un proyecto global de modernización con el apoyo del BID, para la mencionada nueva estructura organizacional propuesta para la DGI y para las áreas de asistencia, fiscalización y cobranza, y asimismo proponer un diseño general de la Unidad de Grandes Contribuyentes y otra de Tributación Internacional.

A continuación se sintetizan las recomendaciones que procuran iniciar un proceso de modernización y fortalecimiento de la DGI, enfocado en resultados, que tendrá como objetivo final el aumento del nivel de recaudación.

Reforma organizacional

* Reorganizar la estructura de la DGI, enfocando las funciones sustantivas y las de apoyo (registro, recaudación, fiscalización, cobranza y control), bajo una visión integral de los procesos esenciales de una administración de ingresos.
* Crear la Unidad de Grandes Contribuyentes, la cual debe operar la totalidad de los procesos sustantivos de: i) registro; ii) recaudación; iii) fiscalización; y, iv) cobranza, bajo la dependencia funcional de las áreas centrales. Es altamente conveniente que la responsabilidad de la interacción con el contribuyente esté concentrada en una sola Unidad, en la cual se disponga de toda la información necesaria para administrarlo y se apliquen criterios uniformes en su tratamiento. la Unidad de Grandes Contribuyentes que se creará, además de facilitar el control sobre una parte significativa de los ingresos y la atención de los contribuyentes, proporcionará un ámbito adecuado para introducir los cambios y mejoras que se llevarán a cabo.
* 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. En una primera etapa, sería conveniente que dicha Subdirección organice un seminario para compartir experiencias en materia de tributación internacional con los auditores de la Unidad, con el fin de analizar la normativa relacionada con precios de transferencia. A partir de allí, se deberían diseñar los cursos de acción para controlar a los grandes contribuyentes: i) definición de la información a requerir; ii) análisis de la información proporcionada; iii) identificación de casos a investigar; y, iv) desarrollo de las acciones de control.
* Transformar a la DGI en una organización más manejable por la Dirección y la Sub-Dirección General, y optimizar el proceso de toma de decisiones.
* Adoptar un modelo sólido, integral e informatizado de gerencia estratégica en todas sus etapas que desarrolle el análisis de riesgo, planificación, programación, ejecución, control interno, gestión institucional por objetivos y evaluación de desempeño.
* Elaborar una política integral de gestión de los recursos humanos y autonomía en la ejecución (capacitación, medición de resultados y evaluación de desempeño individual, incentivos, carrera administrativa).
* Diseñar y ejecutar un plan de divulgación interna (y externa) de la nueva estructura, detalle de sus componentes, alcance, objetivos y modelo funcional.

Infraestructura

* Elevar los estándares de adecuación física de las instalaciones del la DGI que permita realizar sus procesos de negocios en forma efectiva, eficiente y digna.
* Remodelación y equipamiento del edificio MINSA para las áreas de atención a contribuyentes.

Recursos Humanos

* 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 necesidad de formación en los aspectos inherentes a fiscalidad internacional.
* Establecer un plan anual de capacitación en los distintos niveles, considerando condiciones mínimas requeridas.
* 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).
* Capacitar constantemente al personal.

Procesos de Registro, Declaración, Pago, Control y Cobranza de Tributos

* Fortalecer los procesos de incorporación, determinación de las obligaciones, actualización y eliminación de contribuyentes.
* Elaborar un proyecto de actualización continua de la información del registro único de contribuyentes (RUC).
* Apoyar la creación de una Unidad de Asistencia al Contribuyente que administre todos los canales de comunicación de la institución, así como un Centro de Llamadas.
* Utilizar el potencial de la base de contribuyentes que declaran por Internet para ampliar los servicios por esa vía, incluyendo consulta de cuentas y respuestas a preguntas frecuentes.
* Establecer un plan de acción para al menos el 95% de los omisos que actúe de forma inmediata ante el incumplimiento a través de acciones masivas.
* Mejorar el sistema de declaración electrónica traspasando declarantes en diskettes a la declaración por Internet.
* 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.
* Establecer el proceso de Cobranza Masiva, esto es, el seguimiento sistemático de la cartera morosa. Implica el diseño del proceso, el soporte tecnológico y la gestión del cambio.
* Establecer metas anuales de cantidad de casos (cobertura), calidad (eficacia) y rendimiento (materialidad) de las acciones de control.

Informática

* Fortalecer la Unidad de Informática y su capacidad para brindar información confiable y optimizar la seguridad de los sistemas y los aplicativos informáticos de apoyo a la gestión.
* Reestructuración de las funciones y procedimientos de la Unidad de Informática, incluyendo como mínimo un módulo informático para atender a la Unidad de Grandes Contribuyentes y Fiscalización Internacional.
* Otorgar mayor autonomía de gestión ó mejorar el servicio que provee el área informática del Ministerio, incluyendo un plan de control de calidad de las bases de datos existentes.
* Fortalecer la seguridad de los sistemas de uso interno y externo (control de accesos, bitácoras de control, etc.)
* Mejorar la funcionalidad del e-Tax, inventariando sus deficiencias y estableciendo un plan de eliminación progresiva de dichas deficiencias, re-evaluando la funcionalidad de los módulos informáticos de RUC, cuenta corriente, fiscalización, cobranza, atención al contribuyente, etc.

1. Diagnóstico conjunto de CIAT/CAPTAC-RD/BID. Junio 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Basado en información proporcionada por el Consultor José Luis García Ríos en informe de Noviembre de 2010. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cifras estimadas, no oficiales al 15 de noviembre 2010 proporcionadas por el Dpto. de Informática de la DGI. [↑](#footnote-ref-3)
4. Agencias Provinciales de Ingresos. [↑](#footnote-ref-4)
5. 500 principales contribuyentes definidos en base a criterios objetivos. DGI. Junio 2010. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fuente DGI, oficina de Gestión Administrativa. [↑](#footnote-ref-6)