



**Recaudacion y Desarrollo:
un analisis institucional de la administracion tributaria
en la Republica Dominicana**

by

Rolando M. Guzman

Instituto Tecnologico de Santo Domingo

Noviembre 2008

CMD Working Paper #08-05m

RECAUDACION Y DESARROLLO

UN ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Investigación realizada para el
Center for Migration and Development/Princeton University
CIES/UNIBE

Rolando M. Guzmán*

RESUMEN

Este estudio presenta un análisis institucional de la autoridad tributaria en la República Dominicana, investiga la medida en que el desempeño de esa institución se corresponde con la concepción bajo la cual fue creada e indaga la medida en que la misma ha contribuido al desarrollo de la República Dominicana. El abordaje parte de un marco conceptual en el cual la contribución de una institución pública al desarrollo depende de las reglas de comportamiento de sus actores internos (tales como la existencia de una cultura meritocrática, la inmunidad a la corrupción y la ausencia de islas de poder dentro de la organización) así como relaciones con actores externos (tales como la habilidad para satisfacer proactivamente las necesidades de los usuarios, la flexibilidad frente a los cambios tecnológicos y la capacidad de ganar aliados que defiendan a la institución contra presiones de poderes externos que tiendan a desvirtuar sus fines intrínsecos). La investigación concluye que la DGII ha sido relativamente exitosa en cumplir su misión en la medida en que la lucha de los grupos de interés se produce en el ámbito de la *creación* de leyes y normas, más que mediante la *aplicación* discrecional de las leyes y normas adoptadas.

Santo Domingo, D.N.

Noviembre 2008

* El autor es investigador del Grupo de Consultoría Pareto (rguzman@gcpareto.com). Se agradece las discusiones con Wilfredo Lozano, Julio Sánchez Marínez y Pedro L. Castellanos. Asimismo, se reconoce la asistencia de investigación de Cinthya Acosta y Jonathan Liz.

RECAUDACION Y DESARROLLO

UN ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

**Investigación realizada para el
Center for Migration and Development/Princeton University
CIES/UNIBE**

Rolando M. Guzmán

INDICE TENTATIVO

- 1. Introducción**
- 2. Un marco conceptual**
- 3. El contexto socio económico y el proceso de reforma**
 - 3.1 El sistema tributario dominicano en una perspectiva histórica
 - 3.2 Estabilización económica y reforma tributaria en los noventa
- 4. Evolución institucional de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII)**
 - 4.1 El surgimiento de la DGII
 - 4.2 Los objetivos de la Administración Tributaria en la concepción oficial
 - 4.3 El paradigma gerencial
 - 4.4 Estructura organizacional actual
- 5. Recaudación y eficiencia recaudatoria: estado de situación**
- 6. Determinantes “internos externos e “internos” de desempeño**
 - 6.1 Administración de recursos humanos
 - 6.2 Estrategias anta captura y corrupción
 - 6.3 La administración del poder interno
 - 6.4 La administración proactiva de la “clientela”
 - 6.5 Flexibilidad tecnológica e innovación
 - 6.6 La búsqueda de aliados “externos”
- 7. La economía política de la administración tributaria**

Conclusiones

RECAUDACION Y DESARROLLO

UN ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Rolando M. Guzmán

1. Introducción

Este estudio presenta un análisis institucional de la autoridad tributaria en la República Dominicana. La investigación forma parte de un esfuerzo regional dirigido al análisis comparativo de las dinámicas de funcionamiento de un conjunto de instituciones en países latinoamericanos, y de la relación de dichas dinámicas con la contribución de las instituciones al desarrollo económico y social de los países considerados. El punto de partida es el marco conceptual desarrollado por Portes, 2006, en el cual se avanza la hipótesis de que la “calidad” de una institución y su contribución efectiva al desarrollo dependen de un conjunto de factores (externos e internos) claramente identificables. Esto permite escudriñar las relaciones de las instituciones con otros elementos clave de la cultura y estructura social.

La indagación se basa en las siguientes herramientas: (i) un análisis exhaustivo de documentación pertinente –entre la cual se destaca recopilaciones de leyes, normas, reglamentos, documentos administrativos y reportes de prensa; (ii) análisis estadístico de variables relativas al desempeño de la autoridad tributaria dominicana y del contexto económico en el cual la misma evoluciona; y (iii) un conjunto de entrevistas a funcionarios actuales y pasados de la autoridad tributaria, así como a expertos en asuntos tributarios y a contribuyentes corporativos e individuales.

2. Un marco conceptual

Las “instituciones” constituyen un punto de renovado interés para distintos científicos sociales, incluyendo de forma destacada a economistas, sociólogos y politólogos. En particular, existe un claro consenso sobre la importancia de las “instituciones” sobre los resultados sociales y económicos de un país. Sin embargo, aunque una apreciación intuitiva resulta sumamente seductora, una definición precisa del concepto no resulta ser una tarea fácil.

En una influyente aportación, North, 1990, ha definido las instituciones como aquellas restricciones que los seres humanos se imponen sobre sus comportamientos, y ha introducido una clasificación de las mismas según el grado de “formalidad”, al distinguir las reglas formales en las cuales las interacciones humanas se desarrollan y aquellos códigos no escritos de conducta que complementan y subyacen a las reglas formales. Por su parte, Williamson, 2000, identifica cuatro jerarquías en que las instituciones operan; a saber, las restricciones impuestas por las condiciones materiales, las reglas de

governabilidad, las normas formales y normas informales. Otros autores distinguen formas de instituciones dependiendo del ámbito considerado, tales como instituciones económicas, políticas, legales y sociales.

Para nuestros fines, es importante destacar la contribución de Portes, 2006, quien concibe las instituciones como “el conjunto de reglas, formales o informales, que gobiernan las relaciones entre los distintos actores de organizaciones en las principales áreas de la vida social, tales como política, religión, comunicaciones e información”, entre otros. De esta forma, se establece una distinción entre las organizaciones y las instituciones que las gobiernan, y se adopta la premisa de que las instituciones “importan” para el proceso de desarrollo en la medida en que influyen en la capacidad de las organizaciones para contribuir o no a metas de desarrollo, tales como crecimiento económico y mejor distribución de los recursos.

Ese último aspecto –esto es, el vínculo entre las formas que adoptan las instituciones de un país y sus capacidades de desarrollo- ha motivado una extensa literatura. Una gran parte de las investigaciones ha centrado la atención en contrastar la influencia de variables “institucionales” (tales como reglas políticas, nivel de libertades civiles, etc.) con variables de naturaleza “geográfica” (tales como características del territorio, cercanía a determinados mercados, etc.). Sin embargo, dadas las dificultades conceptuales de definir, y aún más, deslindar las variables institucionales, no es extraña la conclusión de que “las recomendaciones de política (derivadas de la literatura) son vagas y basadas en fuertes supuestos sobre causalidades” (Jutting, 2003).

No obstante, es posible identificar un conjunto de resultados esenciales; a saber, un reconocimiento de la relevancia de las “instituciones” para el crecimiento económico y desarrollo, un desacuerdo sobre la importancia relativa de distintos aspectos, y un reconocimiento de la dificultad de establecer claramente causalidades entre las variables consideradas. En ese contexto, Portes, 2006, retoma la discusión sobre una base más concreta, y plantea las siguientes preguntas: dada una organización, ¿se corresponde su evolución con el diseño original y su razón de ser? ¿Contribuye el diseño actual de esta organización con el desarrollo? El referido autor propone un marco conceptual en el cual la respuesta afirmativa a tales interrogantes depende de la presencia (total o parcial) de un conjunto de condiciones o variables “predictoras”. Por un lado, a partir de Evans, 1989, 1995 y MacLeod, 2004, se identifica tres factores relativos a la relación o administración de los agentes “internos”:

- Reclutamiento y promoción basado en “meritocracia”, donde el mérito está asociado a cumplir la misión de la organización
- Inmunidad a la captura y corrupción por parte de intereses privados
- Ausencia de islas de poder dentro de la organización, capaces de subvertir las reglas institucionales para servir a fines individuales.

Por otro lado, los trabajos de Evans y otros permiten identificar un conjunto de factores relativos a la relación con los agentes “externos”:

- Habilidad para interactuar proactivamente con clientes, usuarios y otros actores relevantes, para satisfacer sus necesidades
- Flexibilidad tecnológica y apertura a la innovación
- Capacidad de ganar aliados externos, que “defiendan” a la institución contra presiones de poderes externos.

Este documento tiene por objetivo el análisis de esos elementos en el caso específico de la autoridad tributaria de la República Dominicana –la Dirección General de Impuestos Internos, DGII. Esta organización fue creada en 1997, y desde entonces ha tenido dos administradores: uno de ellos administró la entidad desde su creación hasta el 2000, y posteriormente desde 2004 hasta la actualidad; el otro, desde el 2000 hasta el 2004. Por consiguiente, nuestra exposición se referirá a las opiniones de la presente administración actual como un reflejo de la visión predominante en la historia de la entidad. Las diferencias importantes entre la presente administración y la administración 2000-2004 serán destacadas cuando se considere oportuno.

3. El contexto socio económico y el proceso de reforma

3.1 El sistema tributario dominicano en una perspectiva histórica

El sistema tributario dominicano ha sido tradicionalmente débil. De hecho, desde los inicios de la República a mediados del siglo XIX, hasta nuestros días, el sistema puede ser caracterizado por los siguientes rasgos: (a) una baja capacidad recaudatoria, (b) una amplia fragmentación de las entidades a cargo de la recaudación, y (c) una fuerte dependencia de los impuestos al comercio exterior, en contraste con la baja contribución de los impuestos internos. Esas restricciones financieras –señala Moya Pons, 2008 - explican las crisis recurrentes de la hacienda pública y, por vía de consecuencia, las turbulencias políticas de la nación en sus primeros días.

Eventualmente, la situación degeneró en una deuda cuantiosa del gobierno dominicano con empresas europeas, lo que contribuyó a la quiebra de las mismas y a la adquisición de sus activos y pasivos por parte de firmas estadounidenses. Esto abrió las puertas a una intervención en 1907 de las aduanas del país por parte de los Estados Unidos, y posteriormente, a una ocupación norteamericana del país entre 1916 y 1924. Los reportes administrativos de los interventores destacan la existencia de un sistema impositivo muy arcaico y disperso, así como la necesidad de transformarlo en un sistema más moderno y centralizado.

La dictadura de Trujillo, que se prolonga desde 1930 hasta 1961, marcó probablemente una tercera etapa en la evolución del sistema tributario dominicano. Durante ese periodo, se adoptó un conjunto paulatino de medidas que incidirían por mucho tiempo en el panorama fiscal del país. Por ejemplo, en 1935 fue promulgada la Ley Orgánica de Rentas Internas (No. 855), en la cual se estipula que el denominado Departamento de Rentas Internas, dependiente de la Secretaría de Estado del Tesoro y Crédito Público, tendría a su cargo la recaudación de todos los impuestos y otras rentas fiscales. Más tarde, dicho Departamento se convirtió en una Dirección General.

En el año 1949, mediante la Ley No. 1927, se creó la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta, organismo encargado de administrar el Impuesto Sobre la Renta, que se estableció por primera vez en la misma Ley. En diciembre del 1950, el Impuesto Sobre la Renta fue sustituido por el Impuesto Sobre el Beneficio y a partir del 1951 la entidad a cargo de su administración pasó a ser denominada Dirección General sobre el Beneficio. En 1958, la Dirección General de Rentas Internas se fusionó con la Administración General de Bienes Nacionales, conforme al Decreto No. 3877, dando origen a la Dirección General de Rentas Internas y Bienes Nacionales.

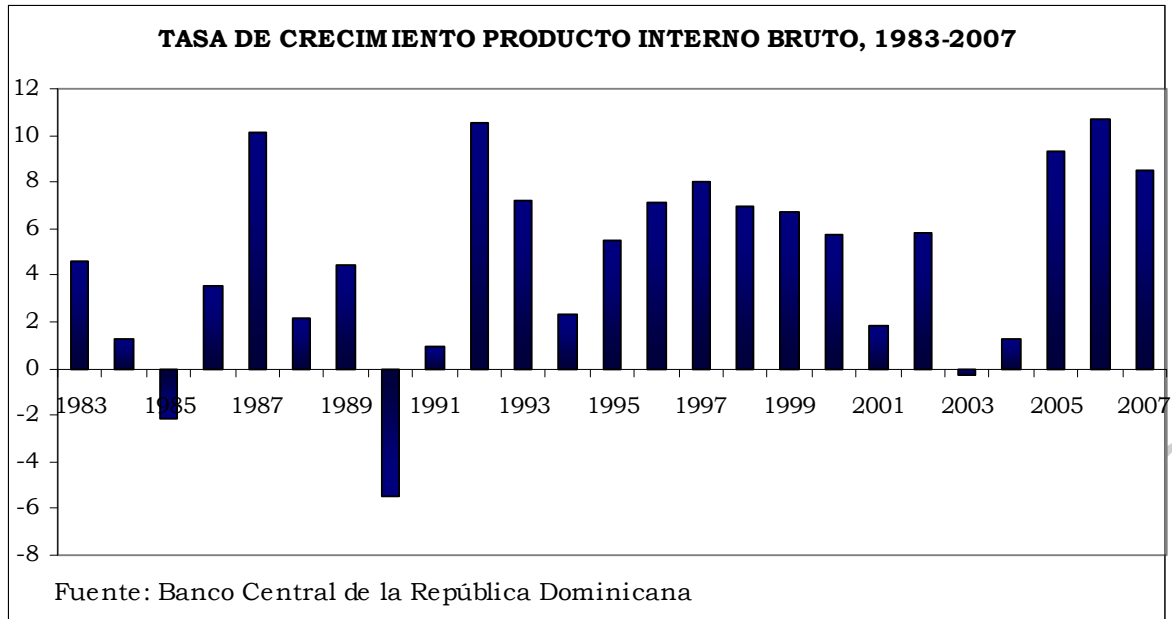
En abril del 1959, se creó la Dirección General Impositiva, por medio de la Ley No. 5118. Esta Dirección surgía de la fusión de las Direcciones Generales de Rentas Internas, de Aduanas y Puertos, de Impuesto sobre el Beneficio y de la Cédula Personal de Identidad, por lo cual representa el primer intento de hacer más eficiente la administración tributaria mediante la consolidación de las labores de recaudación de los distintos impuestos internos. Sin embargo, esta entidad nunca llegó a funcionar, debido a que el 10 de octubre de ese mismo año (1959) fue promulgada la Ley No. 5234, la cual suspendía los efectos y aplicación de la Ley 5118 y dejaba vigentes las leyes que regían a las entidades componentes.

En enero de 1962, se dictó un Decreto Presidencial (7601) que dejó formalmente sin efecto la fusión entre la Dirección General de Rentas Internas y la Dirección General de Bienes Nacionales, y en mayo del mismo año se derogó la Ley que establecía el Impuesto sobre el Beneficio y se emitió la Ley No. 5911, que establecía el Impuesto Sobre la Renta y creaba nuevamente la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta.

En el año 1963, se creó la primera Dirección General de Impuestos Internos la cual comprendía las Direcciones Generales de Impuesto Sobre la Renta y de Rentas Internas. Esta institución estuvo vigente hasta junio del año 1966 cuando la Ley 301 dispuso que las dos Direcciones volverían a funcionar de forma independiente, según sus respectivas leyes orgánicas. Esa independencia se mantuvo vigente hasta el año 1997, cuando se creó nuevamente la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). La evolución de esa institución será el objeto de estudio en las siguientes secciones de este estudio, pero antes es necesario analizar más detenidamente el contexto que le dio origen.

3.2 Estabilización y reforma tributaria durante los noventa

Un primer hecho destacable es que, tras un período de fuerte crecimiento desde finales de los sesenta hasta mediados de los setenta, la economía dominicana tendió a crecer muy lentamente a lo largo de los ochenta. Ese limitado dinamismo alcanzó su máxima expresión en 1985, cuando una fuerte crisis económica acabó reduciendo el Producto Interno Bruto. El reto evidente de los formuladores de política era reactivar la economía.



Por consiguiente, el ascenso de un nuevo gobierno, en 1986, trajo consigo una política centrada en la necesidad de elevar la inversión pública como elemento dinamizador. Tal aumento fue parcialmente financiado por una contracción del gasto corriente del gobierno central, que se redujo considerablemente tanto como porcentaje del PIB como en porcentaje del gasto total. Sin embargo, el aumento del gasto acabó desbordando la capacidad tributaria del gobierno y demandando un aumento en las recaudaciones. En tal sentido, se observa que si bien la presión tributaria había tendido a crecer desde el 1982, todavía era relativamente baja en contraste con el promedio regional. Dahuajre et al, 1996, destacan que “la carga fiscal media de LAC es casi una vez y media la dominicana, la del sudeste asiático la supera en 2 puntos porcentuales y la OECD la triplica”. El resultado final de ese proceso desembocó en la aparición de déficits fiscales en magnitudes sin precedentes. En última instancia, una gran parte del déficit fue financiado mediante generación de inflación: en 1990 el impuesto inflacionario fue estimado en alrededor de 5% del PIB.

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-2007

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gastos Totales	14.09	12.53	10.11	11.03	9.74	10.75	11.92	11.61	11.32	11.65	8.87	7.60	9.35	11.99
<i>Gastos corrientes</i>	8.19	7.94	7.66	9.08	8.36	8.92	9.35	5.13	5.42	5.48	4.99	4.26	4.72	6.15
Sueldos y Salarios	4.26	4.10	3.99	3.69	3.29	2.99	3.00	2.32	2.25	2.16	2.01	1.67	1.91	2.14
Bienes y Servicios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.85	0.85	0.69	0.66	0.62	0.44	0.68	0.88
Intereses	0.86	0.81	0.98	0.74	0.48	0.42	0.31	0.14	0.56	0.71	0.31	0.55	0.41	0.96
Externos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Internos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferencias corrie	0.00	0.00	0.00	1.56	1.48	2.03	2.49	1.53	1.82	1.58	1.64	1.24	1.17	1.35
Transf. Sect. Eléct	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Transf. GLP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros gastos	3.07	3.03	2.70	3.09	3.10	3.48	2.70	0.30	0.09	0.37	0.41	0.37	0.56	0.82
<i>Gastos de capital</i>	5.90	4.59	2.45	1.95	1.37	1.83	2.56	6.48	5.90	6.17	3.87	3.34	4.63	5.84
Inversión Fija	3.67	2.86	1.69	0.97	0.52	0.64	1.00	4.19	4.13	4.77	2.58	1.78	2.73	3.76
Transferencias de ca	2.21	1.70	0.74	0.97	0.84	1.19	1.54	1.93	1.31	1.20	1.22	1.52	1.87	2.01
Otros	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.00	0.03	0.36	0.47	0.19	0.08	0.05	0.03	0.07

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*	Sept. 2007
Gastos Totales	11.97	11.47	12.62	13.70	12.72	14.07	12.87	15.57	16.18	16.14	16.56	16.76	17.25	15.35
<i>Gastos corrientes</i>	5.73	6.53	7.05	9.08	9.05	9.92	9.62	10.53	10.49	10.20	12.50	12.60	13.04	11.22
Sueldos y Salarios	2.23	2.53	2.76	3.94	4.10	4.13	4.67	5.17	5.38	4.22	3.28	3.72	3.72	3.00
Bienes y Servicios	0.90	0.72	1.07	1.31	1.39	1.40	1.38	1.47	1.67	1.56	1.46	2.01	2.34	2.03
Intereses	0.66	0.97	0.83	0.70	0.61	0.63	0.76	0.80	1.13	1.65	1.82	1.31	1.38	1.16
Externos	0.00	0.97	0.83	0.69	0.56	0.57	0.61	0.62	0.80	1.27	1.51	0.89	0.99	0.90
Internos	0.00	0.00	0.00	0.01	0.05	0.06	0.15	0.17	0.33	0.38	0.32	0.42	0.39	0.26
Transferencias corrie	1.05	1.48	2.04	2.87	2.63	2.89	2.49	2.93	2.30	2.77	5.75	5.57	5.58	5.01
Transf. Sect. Eléct	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.84	0.48	1.74	1.40	1.10
Transf. GLP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.70	0.45	0.48	0.45
Otros gastos	0.89	0.82	0.34	0.26	0.31	0.86	0.31	0.16	0.01	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02
<i>Gastos de capital</i>	6.24	4.94	5.57	4.62	3.67	4.15	3.26	5.04	5.69	5.94	4.05	4.16	4.20	4.13
Inversión Fija	4.20	3.57	4.35	3.13	2.26	2.64	2.32	3.53	3.75	4.80	2.11	1.99	2.54	2.89
Transferencias de ca	1.91	1.25	1.17	1.46	1.36	1.42	0.89	1.49	1.88	1.07	1.88	2.10	1.51	1.20
Otros	0.13	0.12	0.06	0.03	0.05	0.10	0.04	0.01	0.05	0.07	0.06	0.06	0.15	0.05

Fuente: Banco Central de la República Dominicana / Dirección General de Presupuesto

COMPOSICION GASTOS GOBIERNO CENTRAL, 1980-2007

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gastos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Gastos corrientes</i>	58.1	63.4	75.8	82.3	85.9	83.0	78.5	44.2	47.9	47.1	56.3	56.01	50.50	51.30
Sueldos y Salarios	30.3	32.7	39.4	33.5	33.8	27.8	25.2	20.0	19.9	18.5	22.7	22.00	20.38	17.86
Bienes y Servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.2	7.3	6.1	5.7	7.0	5.77	7.25	7.34
Intereses	6.1	6.4	9.7	6.7	5.0	3.9	2.6	1.2	4.9	6.1	3.6	7.18	4.40	7.99
Externos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00
Internos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00
Transferencias corrientes	0.0	0.0	0.0	14.2	15.2	18.8	20.9	13.2	16.1	13.6	18.5	16.26	12.48	11.28
Transf. Sect. Eléctrico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00
Transf. GLP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00
Otros gastos	21.8	24.2	26.7	28.0	31.9	32.4	22.6	2.6	0.8	3.2	4.6	4.80	5.99	6.82
<i>Gastos de capital</i>	41.9	36.6	24.2	17.7	14.1	17.0	21.5	55.8	52.1	52.9	43.7	43.99	49.50	48.70
Inversión Fija	26.0	22.9	16.7	8.8	5.4	6.0	8.4	36.0	36.5	40.9	29.0	23.38	29.21	31.34
Transferencias de capital	15.7	13.6	7.4	8.8	8.6	11.0	12.9	16.6	11.5	10.3	13.8	19.99	19.95	16.80
Otros	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	3.1	4.1	1.7	0.9	0.63	0.35	0.56

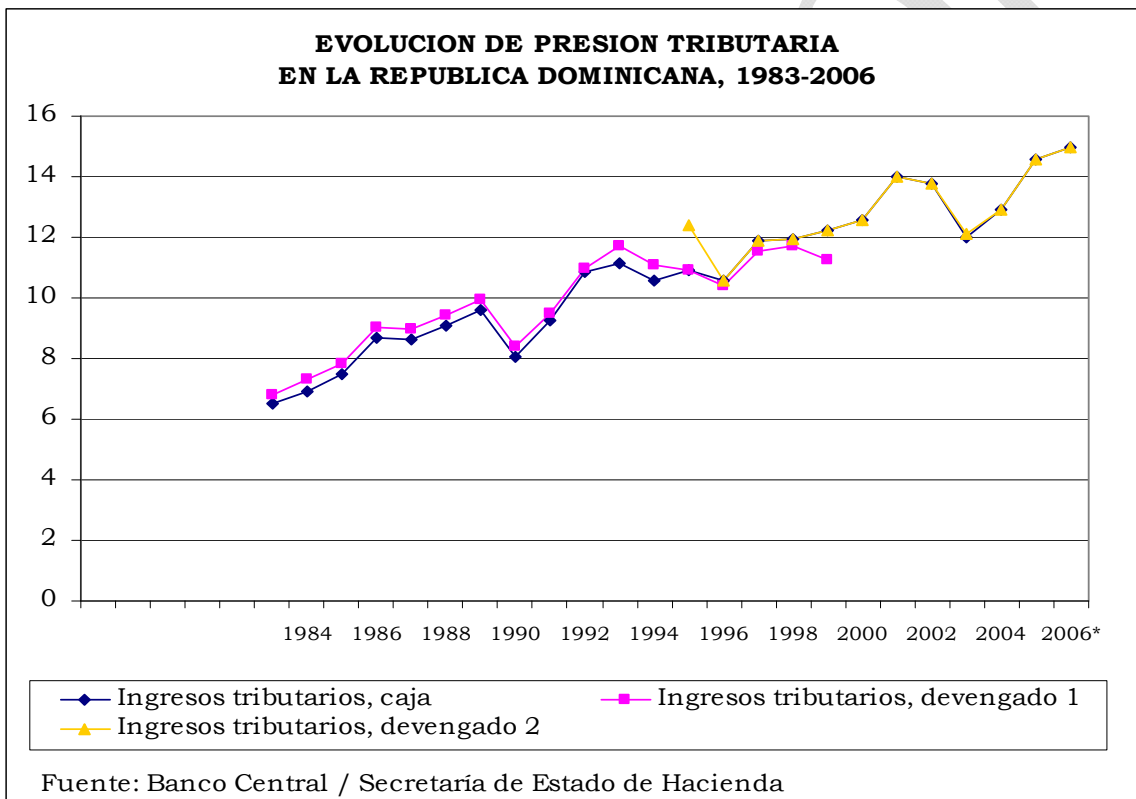
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*	Sept. 2007
Gastos Totales	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<i>Gastos corrientes</i>	47.87	56.95	55.83	66.26	71.12	70.49	74.71	67.65	64.82	63.20	75.52	75.18	75.64	73.07
Sueldos y Salarios	18.64	22.08	21.87	28.76	32.21	29.38	36.28	33.23	33.23	26.18	19.81	22.17	21.58	19.52
Bienes y Servicios	7.56	6.29	8.52	9.59	10.96	9.96	10.74	9.47	10.34	9.64	8.80	11.97	13.56	13.20
Intereses	5.48	8.44	6.56	5.08	4.81	4.51	5.88	5.13	6.96	10.21	11.02	7.80	8.02	7.55
Externos	0.00	8.44	6.56	5.02	4.43	4.07	4.73	4.01	4.92	7.87	9.12	5.31	5.76	5.86
Internos	0.00	0.00	0.00	0.05	0.39	0.44	1.15	1.12	2.05	2.34	1.91	2.48	2.26	1.70
Transferencias corrientes	8.80	12.94	16.18	20.93	20.69	20.51	19.37	18.79	14.20	17.15	34.73	33.24	32.37	32.67
Transf. Sect. Eléctrico	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.22	2.88	10.39	8.13	7.15
Transf. GLP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.21	2.67	2.81	2.94
Otros gastos	7.39	7.19	2.70	1.90	2.44	6.14	2.43	1.03	0.08	0.03	0.02	0.00	0.11	0.13
<i>Gastos de capital</i>	52.13	43.05	44.17	33.74	28.88	29.51	25.29	32.35	35.18	36.80	24.48	24.82	24.36	26.93
Inversión Fija	35.07	31.09	34.44	22.87	17.75	18.74	18.05	22.69	23.21	29.73	12.76	11.89	14.75	18.81
Transferencias de capital	15.95	10.94	9.28	10.67	10.71	10.08	6.92	9.58	11.65	6.64	11.37	12.56	8.76	7.82
Otros	1.10	1.01	0.44	0.20	0.42	0.68	0.32	0.09	0.32	0.43	0.36	0.37	0.85	0.30

Fuente: Banco Central de la República Dominicana / Dirección General de Presupuesto

PRESION TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS, 1990-2003

País	1990	1995	2000	2003
Costa Rica	10.8	11.4	11.9	13
El Salvador	7.6	11.9	11	12.6
Guatemala	6.9	8	9.5	10.3
Honduras	15	17.3	16.6	15.9
Nicaragua	8.1	12.2	14.5	15.8
DR	8.1	10.9	12.5	12.0
Promedio	9.7	12.2	12.7	13.5

Fuente: Agosin et al, 2005



BALANCE CONSOLIDADO DEL GOBIERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Ingresos Totales	11.80	11.33	12.67	12.39	12.65	13.20
Ingresos corrientes	11.71	11.12	12.46	12.33	12.62	13.19
Ingresos tributarios	12.37	10.59	11.90	11.94	12.21	12.55
Ingresos no tributarios	0.79	0.53	0.56	0.39	0.41	0.64
Ingresos de capital	0.08	0.21	0.21	0.06	0.03	0.02
II. Gastos Totales	11.47	12.62	13.70	12.72	14.07	12.87
Gastos corrientes	6.53	7.05	9.08	9.05	9.92	9.62
Gastos de capital	4.94	5.57	4.62	3.67	4.15	3.26
III. Donaciones	0.08	0.06	0.05	0.12	0.12	0.11
IV. Balance corriente	5.18	4.07	3.38	3.29	2.70	3.57
Otros Pagos (Transferencias)	0.18	0.23	0.10	(0.04)	0.17	0.10
V. Balance General sin Residual (I-II+III)	0.41	(1.24)	(0.99)	(0.21)	(1.29)	0.45
VI. Residual o ajuste por errores u omisiones	(0.16)	(0.05)	(0.28)	(0.54)	(0.20)	(2.21)
A. Balance Gobierno Central después de donaciones (Deficit (-) / Superavit (+))	0.25	(1.29)	(1.27)	(0.75)	(1.49)	(1.76)

Fuente: Banco Central / Secretaría de Estado de Hacienda

Tras una década de crecimiento inestable y presiones inflacionarias, era ya dominante una corriente de pensamiento que abogaba por la necesidad de elevar el volumen de ingresos fiscales, como una vía para elevar la inversión pública sin que ello implicase aumentos del déficit público. FMI, 1987, señala que “dado que la República Dominicana no puede hacer un corte masivo de sus gastos para mejorar las finanzas públicas, implantar una reforma tributaria para reemplazar las pérdidas de los impuestos al comercio exterior es la única vía de reconstruir y mantener los servicios sociales y la inversión”.

Ese discurso se combinaba, por otra parte, con el creciente predominio de los preceptos emanados del Consenso de Washington en lo relativo a la necesidad de una mayor apertura comercial, que demandaba, a su vez, un desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias al flujo de bienes y servicios. Esto último sólo podía ser viable mediante la sustitución de los impuestos aduanales por impuestos a la actividad interna, de modo que la profundización de la reforma tributaria se justificaba “por la necesidad de incrementar el gasto social (...) así como por la reforma arancelaria necesaria para poder insertar el país en los esquemas de integración regional” (Dahujre et al., 1996).

COMPOSICION DE INGRESOS TRIBUTARIOS GOBIERNO CENTRAL, 1980-2006

Conceptos/ Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ingresos Tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.- Impuestos sobre los Ingresos	26.3	25.6	27.4	25.5	23.6	22.0	20.9	19.8	21.0	24.3	27.2	22.6	19.3	18.9
2.- Impuestos sobre el Patrimonio	3.0	3.0	3.6	3.1	2.5	1.9	1.7	3.7	1.9	1.6	1.2	0.8	0.7	0.8
3.- Imp.Internos sobre Mercancias y Servicios	27.2	32.3	38.3	37.8	39.5	38.4	41.4	29.3	32.2	26.7	30.5	41.1	37.7	41.5
a) Imp. Internos sobre las Mercancias	24.0	29.0	34.0	33.1	35.1	33.6	37.6	24.4	23.0	19.5	23.4	35.6	33.0	36.9
b) Imp.Internos Especiales sobre los Servicios	3.2	3.3	4.3	4.7	4.4	4.8	3.8	4.9	9.2	7.2	7.1	5.5	4.7	4.6
4.- Impuestos sobre el Comercio Exterior	41.2	37.0	28.0	31.1	32.0	35.7	34.3	45.3	41.4	41.0	38.6	33.9	40.8	37.0
5.- Otros Impuestos	2.2	2.1	2.6	2.4	2.4	2.1	1.7	1.9	3.4	6.4	2.5	1.6	1.5	1.8
6-Contribución a la Seguridad Social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Conceptos/ Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.- Impuestos sobre los Ingresos	19.7	20.7	19.7	20.3	20.1	22.0	22.1	26.4	25.1	27.5	20.8	19.9	21.9
2.- Impuestos sobre el Patrimonio	0.9	0.8	0.9	1.0	1.1	1.4	1.4	1.3	1.4	1.7	1.7	2.4	4.0
3.- Imp.Internos sobre Mercancias y Servicios	46.0	46.8	47.9	47.9	48.8	42.7	38.9	48.2	49.3	46.5	45.6	52.0	58.2
a) Imp. Internos sobre las Mercancias	41.3	43.1	43.5	44.6	45.3	39.8	36.2	47.3	48.6	46.4	44.5	47.9	54.3
b) Imp.Internos Especiales sobre los Servicios	4.7	3.8	4.4	3.3	3.5	3.0	2.7	0.9	0.7	0.0	1.1	4.1	3.9
4.- Impuestos sobre el Comercio Exterior	31.4	29.5	29.3	28.7	29.0	32.8	36.6	23.1	23.1	23.7	31.7	25.5	15.1
5.- Otros Impuestos	1.9	1.4	1.6	1.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1
6-Contribución a la Seguridad Social	0.0	0.7	0.7	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.6	0.1	0.0	0.7

Fuente: Banco Central / Secretaria de Estado de Hacienda

En adición a los impuestos arancelarios, el sistema tributario estaba compuesto de tres tipos de impuestos principales –el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (en el contexto dominicano identificado como Impuesto a las Transferencias de Bienes y Servicios, ITBIS) y los impuestos selectivos- cada uno de los cuales adolecía de serias limitaciones. En lo relativo al impuesto sobre la renta, algunos observadores destacaban que la presencia de una evasión significativa hacía que el sistema violase la equidad vertical –en tanto personas físicas o morales de alta renta podían tener cargas tributarias efectivas inferiores a las de otros con menores ingresos. En torno al Impuesto al Valor Agregado, se observaba que el número de contribuyentes registrados era extraordinariamente bajo y que sus recaudaciones eran apenas equivalentes a un 16% de lo sugerido por la tasa nominal. Por último, los impuestos selectivos provenían de más de 58 leyes que habían ido surgiendo a lo largo del tiempo y comprendían más de 100 tasas impositivas que operaban sobre bases imponibles muy dispersas.

De hecho, un problema comúnmente denunciado consistía en la gran dispersión de leyes y la gran cantidad de exenciones, leyes de incentivos y bajo nivel de fiscalización. En ese contexto, el tema de la evasión tributaria emergía con insistencia en el debate y se argumentaba que la complejidad del sistema contribuía a la inequidad, en la medida en que los individuos o empresas con mayores conocimientos o recursos lograban evadir el pago de tributos, mientras los otros no. La identificación de esos problemas demandaba una vía de acción concreta.

Al inicio de los noventa, al parecer, las condiciones estaban listas para afrontar la tarea de modificar la estructura de las fuentes de recursos fiscales. Un primer paso de avance se produjo con la reforma tributaria de 1992 y la reforma arancelaria del 1993. La primera de estas reformas instauró una estructura de ISR más simple que la prevaleciente hasta entonces, con una tasa marginal máxima de 30% que se planteaba ir reduciendo hasta llegar a 25% al cabo de cuatro años; aumentó desde 6% hasta 8% la tasa del impuesto al valor agregado, al tiempo que ampliaba marginalmente su base imponible; y modificó la estructura de los impuestos selectivos, la mayoría de los cuales pasó a ser ad valorem en vez de impuestos específicos. La reforma arancelaria, por otro lado, redujo

considerablemente las tasas arancelarias desde un rango de 0 a 200% a un rango de 0 a 35%, y prácticamente eliminó las exenciones tarifarias y barreras arancelarias.

Esas reformas gemelas fueron relativamente exitosas en alcanzar dos objetivos básicos: entre 1992 y 1996, la presión tributaria se elevó alrededor de dos puntos porcentuales y la participación de los impuestos aduanales en el total de impuestos se redujo progresivamente. A pesar de tales resultados, la reforma tributaria dejó intactos muchos de los problemas previamente identificados. Por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado continuaba gravando menos de 50% de las actividades del PIB, lo que por tornaba su administración compleja y seguía brindando facilidades a una alta tasa de evasión. En consecuencia, si bien la recaudación teórica debía rondar el 4% del Producto Interno Bruto, su nivel real no sobrepasaba de 2.6% del PIB. Para el 1992, se estimaba que el total de contribuyentes registrados en el ITBIS era de unos 8,174, que se estimaba en cerca de un tercio de los que debían estar realmente registrados.

Dados los avances ya logrados en la modificación de la estructura tributaria, el énfasis se colocaba ahora en la necesidad de reformar la calidad de la administración tributaria. ¿Cuáles eran los rasgos “obsoletos” de la administración? El aparato recaudador interno estaba compuesto por dos entidades independientes (la Dirección General de Rentas Internas y la Dirección de Impuesto Sobre la Renta), de manera que el mejoramiento de los procesos implicaba conciliar los procesos de dos organizaciones esencialmente distintas. El grado de desarrollo era distinto según agencia, pero ambas adolecían de limitaciones semejantes. Por ejemplo, cada Dirección estaba estructurada por impuestos, no existían objetivos gerenciales más allá de la meta de recaudación, los registros de contribuyentes se encontraban en etapas primitivas. En términos de recursos humanos, la calificación media del personal era considerada baja, como también eran bajos los niveles salariales. Se estima que casi la totalidad de las operaciones de Rentas Internas se realizaban manualmente.

Por otro lado, la propia complejidad de la estructura impositiva representaba grandes dificultades para la labor de la administración. A mediados de los noventa se tenía unos 262 conceptos de recaudación, amparados en 116 leyes distintas, y una gran parte de los mismos tenía un costo de recaudación superior al monto recaudado. De hecho, según documentos de la gerencia de la entidad tributaria, en el año 1997 se tenía 65 conceptos tributarios con recaudación cero, existían además alrededor de 60 conceptos de ingresos no tributarios que eran recolectados a través de las agencias impositivas (tales como los cobros del Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP), entre otros).

Es interesante que según algunos observadores, “las autoridades dominicanas disponen de un conjunto de sugerencias presentadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, para mejorar la administración. Esta es probablemente una de las áreas más estudiadas y analizadas en lo concerniente a la modernización del estado. Ha sido la ausencia de voluntad política lo que ha impedido la modernización de la

administración tributaria¹.” Al parecer, la superación de estos problemas envolvía un delicado problema de economía política, y sólo en la segunda mitad de los noventa la balanza se había inclinado de forma inequívoca hacia la necesidad de una nueva reforma, esta vez dirigida a la transformación de la administración tributaria.

4. Evolución institucional de la Dirección General de Impuestos Internos

4.1 El surgimiento y la evolución de la DGII

La reforma institucional de la administración tributaria se inició con la unificación de las Direcciones de Impuesto sobre la Renta y de Rentas Internas en una única entidad –la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). La DGII fue creada a través de la ley No. 166-97, en la cual especifica que la entidad “será la entidad encargada de la recaudación y administración de todos los tributos internos nacionales, debiendo asegurar y velar en todo momento por la correcta aplicación del Código Tributario y de las demás leyes tributarias que incidan en su ámbito de competencias.” Un documento oficial de la entidad, publicado en el año 2000, indica que si bien desde 1996 se había desarrollado un proceso de búsqueda de estrategias para el mejoramiento de la eficiencia y credibilidad de la administración tributaria, “es con la promulgación de esta Ley donde puede situarse el inicio del proceso de modernización” (DGII, 2000).

Los Considerandos de la Ley establecen claramente la premisa de que “la existencia de dos direcciones generales estructuradas por tipo de impuestos impide que las unidades de recaudación y de fiscalización trabajen mancomunadamente y dificulta el oportuno y completo control de los contribuyentes”. Su objetivo explícito es garantizar el aumento sostenido de las recaudaciones, mediante eliminación de duplicidad, disminución de gastos administrativos y simplificación de los procedimientos. En tal sentido, la experiencia dominicana se enmarca en las tendencias internacionales, entre las cuales se destaca la orientación hacia un modelo de gestión más gerencial y a la incorporación de “valores del sector privado”, tales como un énfasis en la búsqueda de eficiencia y reducción de los costos de recaudación.

En términos administrativos, la DGII nació como dependiente de la Secretaría de Finanzas (actualmente de Hacienda), en condiciones semejantes a aquellas sobre las cuales habían operado las direcciones a las que sustituyó. Esto significaba que la mayor parte de sus recursos operativos estaba sujeta a la discrecionalidad de la Secretaría de Finanzas, y que la mayoría de sus decisiones administrativas tenía que ser cercanamente armonizada con los procedimientos de esa otra entidad. Era por tanto natural que la misma lógica que motivó la creación de la nueva entidad y su empeño por operar bajos criterios de gerencia privada propugnaran eventualmente por una mayor independencia de la órbita administrativa del resto del gobierno central.

¹ Dahujare et al., 1996.

Así, desde mediados de la década actual algunos análisis argumentaban la necesidad de otorgar a la entidad una mayor autonomía administrativa. Por ejemplo, la noción de autonomía es defendida abiertamente por el Fondo Monetario Internacional -un aliado importante en el contexto de un acuerdo stand by del gobierno dominicano con esa entidad- al recomendar en el 2005 que la DGII se convirtiese en una entidad semi autónoma, con personal sometido a un esquema de carrera civil y con un presupuesto definido, “en principio”, como un porcentaje de los ingresos tributarios (FMI, 2005). La recomendación se cuidaba de aclarar que el porcentaje inicial debía estar en relación con “los planes, metas y objetivos que se establezca para la entidad”.

Ese flujo de opinión acabó desembocando en la promulgación de la Ley 227-06 (identificada en lo adelante como Ley de Autonomía), mediante la cual se otorgó a la DGII una personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa y técnica y el derecho a administrar un patrimonio propio. En sus Considerandos, la Ley de Autonomía reitera la necesidad de fortalecer las recaudaciones de fuentes internas, establece el control de la evasión y una mayor eficiencia como uno de los fundamentos para alcanzar este objetivo, pero reconoce que el mismo es difícil de lograr “en una institución sometida al control jerárquico y a la intermediación en todas sus iniciativas”.

En un acto de malabarismo, la Ley determina que la institución estará “bajo la vigilancia” de la Secretaría de Estado de Finanzas, “la cual ejercerá sobre ella una potestad de tutela a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste a las disposiciones legales”, pero al mismo tiempo establece un Consejo de Dirección, conformado por el Director General y los cuatro (4) subdirectores, con la facultad de autorizar la adquisición o enajenación de bienes inmuebles, así como “conocer y aprobar” el proyecto de presupuesto anual, el Estatuto Orgánico y el sistema de recursos humanos de la entidad. Entre las funciones del Director General se incluía “elaborar el Estatuto Orgánico y el Presupuesto de la Dirección General de Impuestos Internos y someterlo al Consejo de Dirección para su posterior sometimiento al Poder Ejecutivo”².

Evidentemente, ese conjunto de disposiciones carecía de un sistema de contrapeso a las decisiones del Director General, a no ser la necesidad de que las mismas fueran ratificadas por un Consejo de Dirección compuesto por él mismo y por cuatro subalternos, o la relativamente vaga necesidad de actuar “en conformidad con las normas legales vigentes”. Aún más, en su artículo 10, la Ley de Autonomía establecía que:

“el Director General deberá seleccionar, evaluar y designar al Encargado del Área de Auditoría Interna, (que) tendrá por misión esencial velar porque el presupuesto de la institución se ejecute de acuerdo a los planes reestablecidos, y siguiendo las normas legales establecidas al efecto”.

² Esto último incluía aspectos como las normas sobre el ingreso, planificación de carrera, clasificación de cargos, capacitación, sistemas de evaluación y remuneraciones, compensaciones y ascensos, normas disciplinarias, cese de funciones, régimen de estabilidad laboral, prestaciones sociales y cualesquiera otras áreas inherentes a la administración de recursos humanos.

Es difícil imaginar cómo tales disposiciones lograron convertirse en ley. En ese sentido, algunos informantes indican que la ley fue el resultado de una lucha de poderes entre la Secretaría de Estado de Finanzas y la Dirección de la DGII, que procuraba mayor independencia de la entidad superior. De todos modos, en diciembre del 2006 y apenas cinco meses después de la promulgación de la Ley de Autonomía, la nueva Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda (494-06) estableció límites a la autonomía de la DGII, al crear el denominado Consejo Superior de la Administración Tributaria, con la responsabilidad de “definir y aprobar las políticas, estrategias y planes institucionales, así como de su seguimiento y evaluación”.

El Consejo está conformado por el Secretario de Estado de Hacienda, quien lo preside, por el Secretario de Estado de Industria y Comercio, por el Secretario Técnico de la Presidencia, por el Director General de Aduanas y por el Director General de Impuestos Internos. La nueva ley le atribuye las prerrogativas que la ley de autonomía atribuía al Consejo de Dirección de la DGII. Así, mientras en la ley de autonomía el Director General de la DGII tiene la responsabilidad de

“dirigir las políticas, estrategias, planes y programas administrativos y operativos de la institución, así como el seguimiento y supervisión de la ejecución de las funciones de la Dirección General de Impuestos Internos”,

en la nueva ley sus responsabilidades se limitan a:

“dirigir *la aplicación de* las políticas, estrategias, planes de la institución y de aprobar sus programas administrativos y operativos, así como de la supervisión de la ejecución y seguimiento de las funciones de la Dirección General de Impuestos Internos que en el marco de la ley le correspondan”.

FMI, 2007, reflexiona que “la aprobación de la Ley 227 sometió a debate el alcance de la autonomía que se concede a la institución, considerándose necesario establecer mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas que sirvieran de contrapeso al amplio grado de autonomía otorgado”. Es casi innecesario decir que la ley 494 derogó también el ya mencionado artículo 10 de la Ley de Autonomía.

4.2 Los objetivos de la DGII en la concepción estatal

Los documentos oficiales de la DGII indican que la institución “tiene por compromiso ser una organización de prestigio cuya finalidad es aumentar sostenidamente las recaudaciones y disminuir la evasión fiscal, aumentando la percepción de riesgo”. En palabras del Director General actual, esto se traduce en la constatación de que “el éxito en la Administración Tributaria está referida desgraciadamente al resultado en las recaudaciones”³, o equivalentemente, “las administraciones tributarias tienen como razón

³ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 1999 ante la Cámara Americana de Comercio.

de ser recaudar, y en ese sentido, aumentar sostenidamente las recaudaciones debería ser su directriz estratégica”.⁴

La búsqueda de equidad no es percibida como un objetivo en sí misma, sino más bien como un instrumento subsidiario sin el cual se erosionaría la credibilidad de la administración. Es decir:

“El impacto negativo de la falta de equidad, se traduce en la pérdida de la credibilidad en la institución, en la disminución de la percepción de riesgo e incluso la duda sobre la capacidad de la Administración de lograr su Misión. Todo ello se traduce en una baja en el nivel de desempeño organizacional y por tanto influye de manera negativa en la posibilidad de aumentar sostenidamente las recaudaciones a partir de aumentar el nivel general de cumplimiento⁵.

Por otra parte, el trato “equitativo” a los productores contribuyentes es visto como “la única forma de evitar que la evasión tributaria se convierta en un instrumento adicional de competencia desleal⁶.” Ese último principio no sólo se aplica al interior de un país, pues en un contexto caracterizado por la firma de acuerdos comerciales, la falta de “equidad” en el trato a los contribuyentes de los distintos países “se convertiría en un perjuicio para aquellas empresas del país con un nivel óptimo de cumplimiento tributario, en la medida en que las más incumplidoras tendrían ventajas comparativas como resultado de su incumplimiento; lo que implica una violación al principio básico de equidad tributaria, cuya preservación es lo que fundamenta la existencia misma de las Administraciones⁷.”

Es interesante notar que, en todas estas perspectivas, la equidad consiste en evitar que algunos contribuyentes paguen más de lo establecido por la ley debido a que otros paguen menos. La evasión de impuestos y el incumplimiento tributario son percibidos, por un lado, como un conflicto entre el contribuyente que evade y el resto de los ciudadanos, y por otro, como un conflicto entre el que evade y los que cumplen. Así, el papel de la autoridad tributaria se limitaría a cumplir estrictamente lo estableciendo en la legislación, mientras que el diseño de una estructura tributaria que favorezca una determinada distribución del ingreso es una tarea de los legisladores y formuladores de política.

En correspondencia con esa visión, los documentos y discursos emanados de las autoridades de la DGII difunden con insistencia la imagen de un agente que no tiene más opción que aplicar la legislación diseñada por los formuladores de política. Sin embargo, diversos informantes consideran que, en la práctica, la autoridad tributaria tiene un gran poder discrecional, que se manifiesta tanto en la elaboración de reglamentos y normas como en

⁴ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 2006 ante el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

⁵ Ibid.

⁶ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 2005 ante la Cámara Americana de Comercio.

⁷ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 1999 ante la Cámara Americana de Comercio.

la aplicación rutinaria de la normativa. Aún más, se indica con frecuencia que la propia ley tributaria es en gran parte un reflejo de la visión de la administración tributaria, que ha logrado imponer la mayoría de sus criterios en la redacción de las últimas reformas tributarias que ha tenido el país. Un caso revelador tuvo lugar en el contexto de la discusión sobre reforma tributaria a mediados del 1998, cuando las autoridades de la DGII, al parecer, sintieron el riesgo de verse marginadas del proceso y adoptaron de forma evidente una campaña de comunicación que remarcaba la necesidad de que sus opiniones fueran tomadas en cuenta. En un discurso ante la Cámara Americana de Comercio, el Director General afirma que:

“Si bien es cierto que el análisis de estos efectos (de la reforma tributaria) sobre la economía corresponde al ámbito de la política tributaria, no es menos cierto que la Administración Tributaria es partícipe en la medida en que debe aportar elementos para que la instrumentación seleccionada sea viable (...). Entendemos que la reformulación del sistema tributario sólo será exitosa en la medida en que la Administración Tributaria participe en su elaboración e implementación (sic). Insisto, no sólo en la implementación (sic), sino también en su elaboración⁸.”

En suma, la imagen que surge de las informaciones disponibles es la de un “doble” juego, en el cual, por un lado, la institución se presenta como una simple ejecutora de reglas determinadas por otros, mientras por otro lado, ejerce una gran influencia soterrada en la determinación de tales reglas y en el diseño de los reglamentos que determinan al fin de cuentas la aplicación concreta de las mismas.

4.3 El paradigma gerencial predominante

Las autoridades actuales de la DGII han insistido en que, dada la misión común de aumentar las recaudaciones, lo que distingue una Administración Tributaria de otra es la manera de cumplir con su misión. Así, el Director General actual se atribuye haber alcanzado un éxito institucional cuyo “secreto” es que haber dirigido “una organización pública con las mismas técnicas utilizadas en el ámbito del sector privado”. No obstante, aunque ese uso de instrumentos de administración “privada” constituye un tema recurrente de la administración 1996-2000 y 2004-2008, no acontece lo mismo con la Dirección general del 2000 al 2004. De hecho, en una entrevista para el presente estudio, el Director General de Impuestos Internos de ese período destacó que la administración pública se debe basar en criterios distintos a la administración privada, y consideró como “un error” el intentar administrar la organización tributaria “como si fuese una entidad privada.”

Las autoridades actuales, por el contrario, sostienen que el ideal de ofrecer un servicio de máxima calidad coincide con el “redescubrimiento” de que la administración tributaria debe ser una organización orientada a brindar servicios eficientes al contribuyente. La visión y la misión establecidas para la entidad en distintos momentos reflejan el

⁸ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 1998 ante la Cámara Americana de Comercio

predominio del paradigma “privado”. En el Plan Estratégico vigente en el 2000 la entidad se plantea como visión:

“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.”

En el Plan estratégico del 2005, la visión había evolucionado a:

“Ser una organización con prestigio y credibilidad, que utiliza políticas, procedimientos y sistemas de información eficientes, con gente ética y profesionalmente inobjetable, que persigue aumentar sostenidamente las recaudaciones, reducir la evasión y respetar los derechos de los contribuyentes”.

Como se observa, las nociones de eficiencia, reducción de evasión, y transparencia/ética parecen predominar en estos enunciados. A su vez, la misión de la entidad para fines de los noventa giraba en torno a las nociones de “facilitación” y “garantizar el cumplimiento de obligaciones tributarias”:

“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”

Y posteriormente, en el Plan Estratégico diseñado en el 2005:

“Garantizar la aplicación cabal y oportuna de las leyes tributarias, brindando un servicio de calidad a los contribuyentes para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones”.

Es interesante que la palabra “voluntaria” desaparece de la misión a lo largo del tiempo, a medida que la entidad comienza a depender en mayor medida de instrumentos coactivos

4.4 Estructura organizacional actual

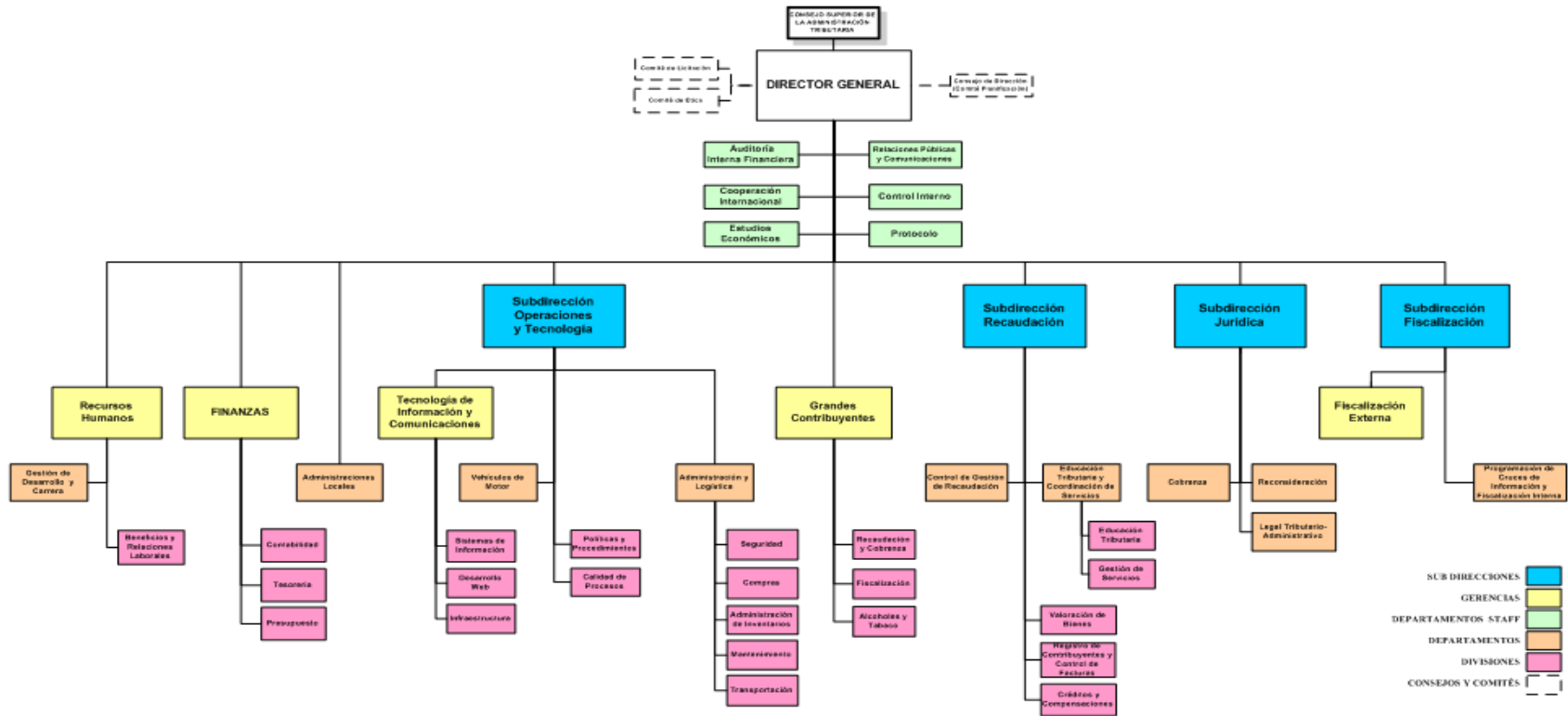
La estructura de la DGII contempla dos niveles estratégicos (Dirección general y Subdirecciones), un nivel estratégico-táctico (gerencias), un nivel operativo (departamentos) y un último nivel operativo (divisiones). Entre los departamentos, hay algunos considerados como “departamentos staff,” que se reportan directamente al Director, tales como Estudios Económicos, Auditoría y Relaciones Internacionales, entre otros. Existe además un Consejo de Dirección y diversos Comités, tales como el Comité de Ética y el Comité de Licitación.

FMI, 2005, toma nota de que la DGII tiene una estructura demasiado vertical, en contraste con la tendencia moderna a la “horizontalidad” predominante en las administraciones tributarias. Esos mismos analistas lamentan que no se cuente con un departamento de

planificación estratégica y que el Consejo de Dirección formado por el Director y los cuatro Subdirectores pretenda funcionar como un Comité de Planificación -lo que parece poco funcional a juicio de los analistas citados. Para el 2007, la DGII tenía unas 27 administraciones locales, ocho de ellas en Santo Domingo; cerca de 40% del personal trabajaba en las administraciones locales.

BORRADOR

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DGII



5. Recaudación y eficiencia recaudatoria: estado de situación

¿Ha sido la DGII una organización exitosa? Más concretamente, ¿en qué medida ha logrado la DGII alcanzar su misión, y en qué medida ha sido coherente con su visión? Como ya vimos, esto envuelve al menos dos aspectos clave: por un lado, elevar el cumplimiento “cabal y oportuno” de las obligaciones tributarias, y por otro lado, brindar un servicio “eficiente”, “transparente” y de “calidad”. En una primera mirada, un punto a favor es que la capacidad recaudatoria de la entidad se ha elevado de forma evidente, y que la participación de sus recaudaciones dentro del total de ingresos fiscales ha tendido a crecer a lo largo de los años.

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN OFICINAS RECAUDADORAS, 1998-2007				
Periodo	Aduanas	Impuestos Internos	Tesorería Nacional	Subtotal
1998	35.1	42.5	21.6	99.2
1999	34.1	41.3	12.9	88.3
2000	34.8	44	10.8	89.5
2001	23.1	46.9	13.8	83.8
2002	23.9	44.7	17.6	86.2
2003	20.2	44.3	30.6	95.1
2004	31.4	45.2	19.8	96.5
2005	32	49.9	17.1	98.9
2006	21.7	47.4	29.7	98.8
2007	2	50	29	

Fuente: DGII / DGA / Tesorería Nacional

Esas tendencias, sin embargo, han coexistido con variaciones muy significativas en la legislación tributaria. En efecto, durante el período 1997 a 2007, se promulgó un conjunto de más de diez leyes que alteraron la política tributaria en un sentido u otro, entre las cuales se destacan las reformas tributarias que tuvieron lugar en el 2000, 2004, 2005 y 2007, así como dos leyes de amnistía promulgadas en el 2001 y en el 2007.

En el caso del IVA, por ejemplo, se observa que la productividad del tributo ha tendido a subir a partir del 1997, y a pesar de un descenso entre el 2003 y el 2004, se encuentran actualmente en niveles superiores a los predominantes en la década anterior. Al mismo tiempo, sin embargo, se observa que la proporción del gasto en bienes y servicios sujetos al pago del impuesto también ha crecido como resultado de los cambios en la legislación. Por consiguiente, el punto crítico es determinar en qué medida el aumento de la recaudación obedece a aumentos en la eficiencia de la autoridad tributaria y en qué medida refleja cambios en la normativa. Para ello es necesario hurgar con mayor detenimiento en otras variables clave, entre las que se encuentran los niveles de evasión y el costo de recaudación.



Según estimaciones de la DGII, a partir de un estudio realizado con asesoría de CARTAC (Centro de Asistencia del Caribe) en el 2005, la evasión del ITBIS fue de alrededor de 37% en 1995 y se redujo hasta alcanzar cerca de 23% para el año 1999; sin embargo, la misma estimación indica que la tasa de evasión aumentó a partir del 2000, llegando a 46 % en el 2003 para retroceder a partir de entonces. Estas estimaciones deben ser tomadas con ciertas reservas, dado que, infelizmente, la administración 2000-2004 no realizó estimaciones propias⁹. De todos modos, para la mayoría de los informantes externos a la institución, es un hecho creíble que la tasa de evasión ha disminuido a lo largo de la última década.

⁹ Es un hecho *probable*, aunque no necesariamente *cierto*, que el comportamiento de la tasa de evasión sea resultado de que la administración 2000-2004 concentró mayores esfuerzos en el aumento del impuesto sobre la renta que en el IVA. De hecho, la medida más discutida durante ese período fue la introducción en el 2001 de la figura del “anticipo” al impuesto sobre la renta de las empresas, mediante el cual las empresas debían hacer un pago previo del ISR en función de las ventas futuras estimadas; en cambio, ni la legislación ni la administración de ese momento introdujeron cambios drásticos en el IVA, a no ser el aumento de la tasa de ese impuesto desde 6% a 8%.

Recuadro

Modificaciones a la legislación tributaria

La ley 8 del 1990 que regula zonas francas.

Ley 6 el 1995 que regula la Inversión Extranjera.

Ley 84 del 1999 sobre reactivación y fomento de las exportaciones.

Ley 146 del 2000 sobre reforma tributaria y compensación.

Ley 147 que enmienda la Ley 146 del 2000.

Ley 11 del 2001 de amnistía fiscal

Ley 12 del 2001 que modifica algunas figuras e instrumentos tributarios.

Ley 28 del 2001, que crea la zona especial de desarrollo fronterizo.

Ley 158 del 2001, que provee incentivos al desarrollo turístico.

Ley 225 del 2001, que deroga varias leyes tributarias consideradas menores.

Ley 184 del 2002, que modifica la ley 158 del 2001, sobre zona de desarrollo turístico.

Ley 3 del 2004, que modifica las tasas de los impuestos selectivos a tabaco y alcohol.

Ley 288 del 2004, que eleva la tasa del ITBIS de 12 a 16% y establece impuestos a las transferencias financieras y telecomunicaciones.

Ley 557 del 2005, que dispone un esquema de reducción progresiva de tasas del ISR y amplía la base del ITBIS.

Ley 56 del 2007, que declara como prioridad nacional a los sectores textiles y calzados, entre otros.

Ley 56 del 2007, que crea incentivos relativos a medio ambientales y energía renovable.

Ley 171 del 2007, que otorga incentivos especiales a pensionados y rentistas de fuente extranjera.

Ley 172 del 2007, que reduce a 25% la tasa de ISR de las empresas.

Ley 183 del 2007, que otorga amnistía fiscal.

Ley 392 del 2007, que otorga incentivos para competitividad e innovación industrial.

TASAS ESTIMADAS DE EVASION ITBIS, 1984-2007

Año	Otros indicadores					
	DGII, 1998	DGII, actual	BC, 1998	Eficiencia	Productividad	Elasticidad
1984	95.6			4.4	15.3	
1985	53.6			46.4	19.5	2.02
1986	44.3			55.7	20.8	1.17
1987	47.4			52.6	27.1	2.61
1988	47			53	27.2	0.97
1989	52.7			47.3	26.2	1.51
1990	48.8			51.2	26.9	1.08
1991	56.7		57.9	43.3	25.5	0.86
1992	40.4		62.3	49.8	26.8	374
1993	39.1		63	60.9	33.1	4.13
1994	41.7		58.8	58.3	32.5	0.82
1995	42.2	39.6	60.9	57.8	32.4	0.97
1996	43.4	38.6		56.6	32.1	0.93
1997	23.6	35.5		76.4	37.2	2.09
1998		33.1				
1999		29.1				
2000		24.5				
2001		33.2				
2002		33.3				
2003		39.9-42.8				
2004		41.7				
2005		35.6				
2006		39.19				
2007		27.1				

Fuente: Publicaciones de DGII y Banco Central

TASAS ESTIMADAS DE EVASION TRIBUTARIA GLOBAL, 1991-1995

Año	Global	Importaciones	ISR	ITBIS
1991	56.2	46.4	71.6	57.9
1992	45.5	39.5	66.6	62.3
1993	48.5	47.1	78.1	63
1994	57.2	53.7	82	58.8
1995	57.6	62.9	78.5	60.9

Fuente: Banco Central, 1998

Al momento de iniciar sus funciones, las autoridades actuales describían una situación deplorable en materia de cumplimiento de las obligaciones tributarias, y la implantación de acciones para combatir la evasión del ITBIS se convirtió de forma explícita en “el objetivo obligado hacia el cual deben estar enfocados todos los planes de la DGII¹⁰”. El discurso oficial de la DGII ha sido dirigido en gran parte a demostrar que la disminución

¹⁰ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 2005 ante la Cámara Americana de Comercio.

de la tasa de evasión es resultado de las medidas adoptadas, y que por tanto refleja mejoras en la administración más que cambios en la legislación tributaria *per se*. Por ejemplo, tras recordar la implantación del sistema de comprobantes fiscales, el Director General destaca que:

“La respuesta positiva de los contribuyentes a estas medidas demuestra el cambio de conducta que se está operando en la Sociedad Dominicana. Más de 30,000 nuevos contribuyentes (fueron) detectados. Más de 4,000 contribuyentes que facturaron ITBIS y no lo reportaron a la DGII, fueron invitados a pagar pocos días después de la fecha límite para el pago de este impuesto. Como muestra del cambio cualitativo en la conducta de los contribuyentes, se ha verificado también un mejoramiento sustancial de las recaudaciones del Impuesto Sobre la Renta¹¹”.

Recuadro 2.

Principales normas emitidas por la DGII, 2004 a 2008

- La Norma General 04-04 se refiere a la forma y condiciones en que se deberá presentar y pagar el impuesto a las transferencias vía cheques.
- La Norma General 06-04 procura transparentar el ITBIS en transacciones con tarjetas de crédito o de débito, y ordena que a las compañías de Adquirencia que en toda operación de transacciones a través de tarjeta de crédito o débito, debe figurar debidamente en el comprobante de pago o voucher el valor del ITBIS de cada transacción.
- La Norma General 07-04 establece el procedimiento de aplicación para la corrección patrimonial, beneficiando así a los contribuyentes con fondos en el exterior.
- La Norma General 08-04 instituyó a las Compañías de Adquirencia como agentes de retención del ITBIS en las transacciones a través de tarjetas de crédito o de débito, autorizándolas a retener un 30% del valor del impuesto transparentado en las transacciones a través de tarjetas de crédito o débito realizadas en los establecimientos afiliados.
- La Norma General 10-04 estableció a partir del primero de enero 2005 pagar las retenciones mensuales por concepto de ISR a los asalariados, a través del sistema único de información de recaudo y pago (SUIR) que opera la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y los bancos afiliados.
- La Norma General 01-05 estipula la obligatoriedad de los contribuyentes de utilizar su Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), razón social y nombre comercial en todas las facturas que emitan, así como en cualquier otro documento que utilicen en sus operaciones.
- La Norma General 02-05 instruye como agentes de retención del ITBIS a las sociedades de cualquier naturaleza, cuando paguen las prestaciones de servicios profesionales liberales a otras sociedades con carácter lucrativo o no.
- La Norma General 03-05 anula 20 normas consideradas inconsistentes, reiterativas y en desuso.
- La Norma General 1-06 establece el procedimiento de la liquidación y Pago del Impuesto ad varlorem de Combustibles Fósiles y Derivados del Petróleo, e instituye a la Dirección General de Aduanas como agente liquidador de ese impuesto sobre consumo interno de combustibles derivados del petróleo.
- La Norma General 02-06 eleva del 18% al 20% la exención del pago del ITBIS en la proporción del precio o de la tarifa total neta determinada o facturada por la provisión de los servicios prestados en los hoteles bajo la modalidad “todo incluido”.
- La Norma General 03-06 aborda el cumplimiento del impuesto sobre los activos e instauran el procedimiento de liquidación y pago de ese impuesto

¹¹ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 2007 ante la Asociación de Contadores de Santiago.

- La Norma General 04-06 aborda el cumplimiento del impuesto sobre los activos y establece la obligatoriedad de todas las sociedades, con o sin operaciones, presentar y pagar dicho impuesto conjuntamente con su declaración jurada de Impuesto Sobre la Renta.
- La Norma General 05-06 establece las disposiciones que deben cumplir los contribuyentes para optar por el reembolso establecido en la Ley 227-06, artículo 14.
- La Norma 06-06 establece las reglas sobre facturación a beneficiarios de leyes de incentivos.
- La Norma 07-06 exceptúa de la emisión de comprobantes fiscales a consumidores finales por la naturaleza de sus actividades y cuyas ventas se concentran fundamentalmente en productos o servicios exentos de ITBIS.
- La Norma General 08-06 establece que las facturas que emitan las compañías aseguradoras, como las ARS a empresas y negocios de único dueño por concepto de pólizas de seguros o contratos de planes de salud prepagados, deberán incluir un Número de Comprobante Fiscal.
- La Norma General 09-06 deroga la norma 02-06 sobre proporción Exenta de ITBIS dentro de paquetes “todo incluido” a partir del 1ro de enero del año 2007.
- La Norma General 10-06 establece la base imponible para el cálculo del Impuesto Selectivo a Consumo ad valorem sobre la transferencia de productos derivados del alcohol, tabaco y cervezas.
- La Norma General 01-07 establece los reportes electrónicos mensuales de las operaciones de todos los contribuyentes declarantes del Impuesto Sobre la Renta y/o del ITBIS.
- La Norma General 02-07 establece la aplicación del Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de Comprobantes Fiscales a las Operaciones autorizadas de intermediación cambiaria y servicios de divisas.
- La Norma General 03-07 complementa lo establecido en la Norma 05-06, al establecer disposiciones que deben cumplir los exportadores y productores de bienes exentos para optar por los reembolsos o compensaciones pendientes de aplicación desde que se incluyeron en el Código Tributario.
- La Norma General 04-07 establece la forma de aplicación de la exención a los activos del ISR y el ITBIS para el sector construcción y del uso de Comprobantes Fiscales que deben sustentar sus operaciones.
- Las Normas 05-06 establece los requisitos para hacer efectivos los reembolsos.
- La Norma General 06-07 establece nuevas reglas para el uso de las placas de exhibición en los vehículos de motor.

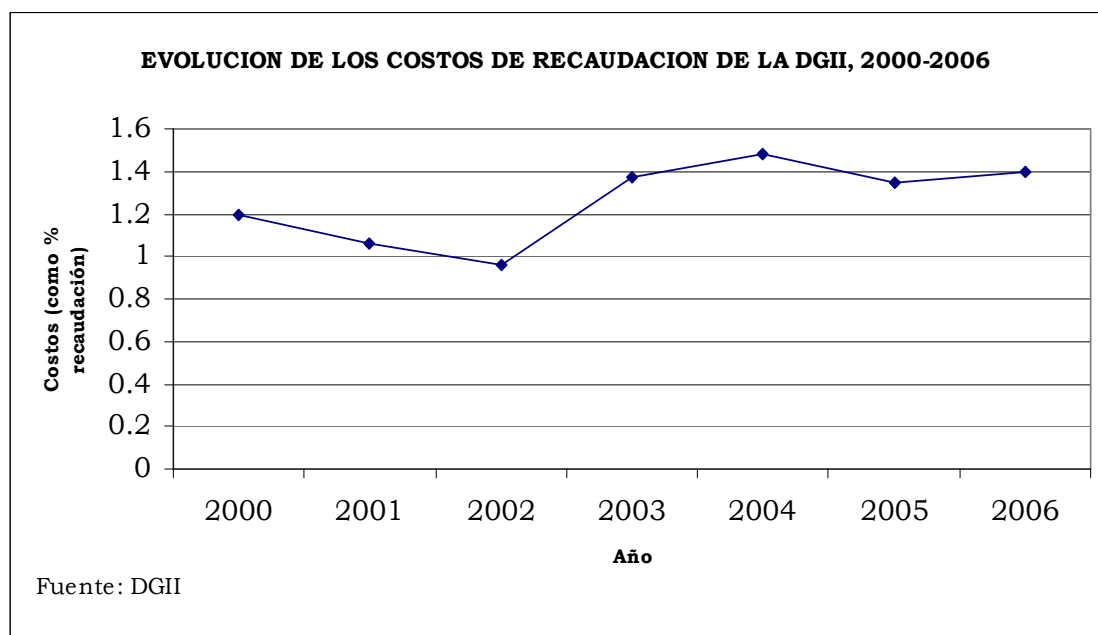
Fuente: Tomado de revista *II Moderna*. Dirección General de Impuestos Internos. Noviembre 2007. No. 6.

Un criterio adicional para apreciar la eficiencia de una agencia tributaria es su costo de administración. Sobre el particular, es útil recordar que la ley establece que un 2% de las recaudaciones serán puestas a disposición de la DGII para financiar sus operaciones. Concretamente:

“Art. 14. El presupuesto de la Dirección General de Impuestos Internos será de dos por ciento (2%) de la recaudación efectiva obtenida cada mes, por concepto de los tributos administrados. El uso de los excedentes con respecto al presupuesto anual será sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo. *Ley de Autonomía*.”

El gráfico a seguir muestra que el gasto de recaudación se mantuvo decreciendo en los primeros años de la década, pero aumentó considerablemente en el 2004, y a partir de entonces ha fluctuado alrededor de 1.4% de las recaudaciones. Esto refleja el hecho de que los aumentos marginales de recaudación han tendido a ser más costosos que las recaudaciones medias, aunque se mantiene dentro de los límites fijados por la ley. Fuera de esas consideraciones, no se dispone de ningún estudio que permita conclusiones más precisas qué tan eficiente está siendo la administración tributaria en el uso de los recursos que les son asignados.

En conjunto, las evidencias disponibles sugieren aumentos significativos en la capacidad recaudatoria de la DGII, y tales aumentos parecen estar asociados con mejorías en la administración. Esto significa que, a pesar de la combinación de luces y sombras, la entidad ha avanzado mucho en el cumplimiento de su misión. Si aceptamos esa premisa, el siguiente paso es preguntarse en qué medida los factores internos y externos pueden haber contribuido con ello. Ese es el meollo de las secciones siguientes.



6. Determinantes “internos y “externos” del desempeño de la DGII

6.1 Administración de recursos humanos y cultura de meritocracia

Los recursos humanos e informáticos parecen ocupar un lugar importante en el discurso oficial de la DGII. De ese modo, el Director General actual ha postulado que el proceso de cambio del 1997 al 2000 dejó siete lecciones esenciales, dos de las cuales se refieren al papel de los recursos humanos: (ii) los procesos de cambio requieren un *buen equipo humano*, y (v) el verdadero *protagonista es el recurso humano*¹². Asimismo, se ha hecho hincapié en que “el objetivo de nuestros proyectos sobre la gestión de Recursos Humanos se resume en la frase de nuestra visión, de que deseamos contar con gente ética y profesionalmente inobjetable.”

La cantidad de empleados no ha tenido grandes variaciones a lo largo de los cinco últimos años: 2,656 empleados en el 2003, 2,600 en el 2004, 2,595 en el 2006 y 2,776 en el 2007. La mayor parte de los empleados se encuentra en el rango de edad de 31 a 40 años; los departamentos de Administrativo, Recaudación y Fiscalización ocupaban alrededor de 26% de los empleados en el 2003, pero ese porcentaje se había reducido significativamente para

¹² Juan Hernández. Discurso sobre lecciones aprendidas. Reproducido en DGII, 2000.

el 2007, debido a reducciones esencialmente en recaudaciones y fiscalización. La distribución de los empleados según nivel educativo no ha cambiado mucho a lo largo de la década. La población empleada es relativamente nueva: más de 50% tiene menos de cinco años en la organización. Este último aspecto lleva a dos interpretaciones distintas por parte de los informantes consultados. Para los informantes internos, es una evidencia de la intención de renovación del personal, para incorporar personas con mayores capacidades y actitudes; para otros, es una evidencia de la vieja práctica de despedir a una gran parte de los empleados al inicio de cada administración.

**DISTRIBUCION DEL PERSONAL DE LA DGII POR EDAD
(AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003 y 2007)**

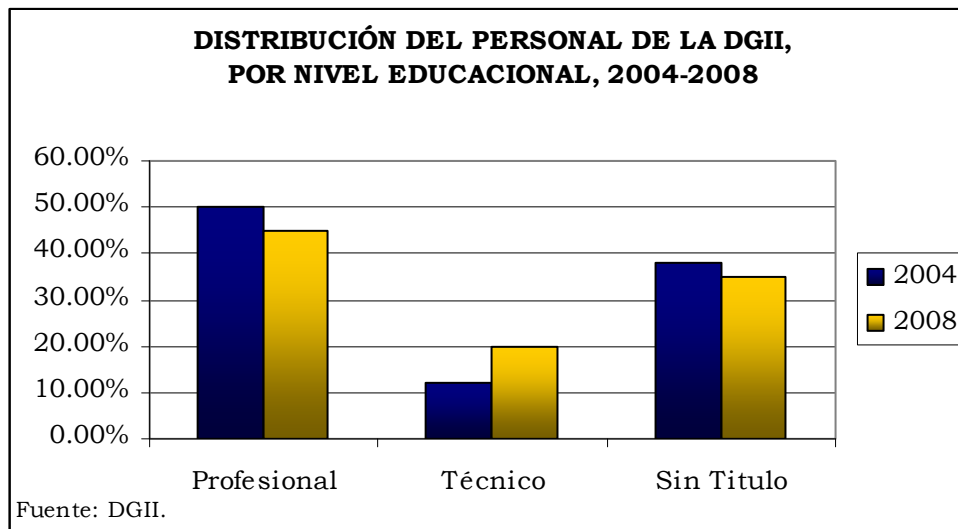
Edad	2003		2007	
	Cantidad	%	Cantidad	%
18-30	506	0.19	649	0.23
31-40	956	0.36	881	0.32
41-50	767	0.29	718	0.26
51-60	345	0.13	406	0.15
61 en adelante	82	0.03	122	0.04
Total	2656	1.00	2776	1.00

Fuente: DGII

**DISTRIBUCION DEL PERSONAL DE LA DGII POR ANTIGÜEDAD
(AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2003 y 2007)**

Edad	2003		2007	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Menos de 1 año	610	0.23	192	0.07
Entre 1 y 5 años	755	0.28	1277	0.46
Entre 6 y 10 años	505	0.19	552	0.20
Entre 11 y 20 años	572	0.22	540	0.19
Más de 20 años	214	0.08	215	0.08
Total	2656	1.00	2776	1.00

Fuente: DGII



En principio, sin embargo, la administración de los recursos humanos es normada por un Reglamento de Administración de recursos Humanos, aprobado por el Consejo Superior de Administración Tributaria a mediados del 2007. El manual contempla reglas para los procesos de reclutamiento y selección, registro, control e información, evaluación de desempeño, clasificación, retribución e incentivos, y capacitación y desarrollo profesional. El reglamento especifica tres tipos de cargos: cargos de confianza, cargos sin requerimiento de concurso y cargos de sistema de carrera –ver definiciones en Reglamento. El sistema de carrera comprende carrera administrativa y carrera tributaria. La organización cuenta actualmente con un documento de Descripción de Puestos y una Escala de Sueldos y Salarios.

El Reglamento de Administración de Recursos Humanos contempla dos tipos de incentivos para los empleados: por un lado, incentivos económicos, en los cuales se incluye remuneraciones fijas y remuneraciones variables asociadas al cumplimiento, y por otro lado, incentivos de carácter moral, tales como felicitaciones y reconocimientos públicos. El salario medio de los empleados de la DGII en el 2007 era de RD\$19,413 - bastante superior a la media del gobierno general. Los incentivos variables son pagados trimestralmente, y pueden llegar hasta 25% de la retribución fija. Hasta el momento, los incentivos dependen del desempeño del área a la cual se pertenece, pero se contempla que en el futuro podrá avanzarse hacia un sistema de remuneración basado en desempeño individual.

El Reglamento también establece que los empleados de carrera tienen como derecho especial la estabilidad en el cargo, ascenso, promoción y remuneración por mérito, e incentivos sobre la base de capacitación y conducta. La entidad se compromete además a cubrir los costos de los procesos judiciales en los cuales se vean envueltos sus empleados por actuaciones realizadas en el curso de sus funciones. Por otro lado, la organización tiene además una escala de faltas que se aplica a las actuaciones de sus empleados, determinando distintas penalidades administrativas.

La aprobación del documento de reglamento de recursos humanos, y el inicio de su aplicación, implica un gran contraste con la situación de tres años atrás. Por ejemplo, FMI, 2005, destacaba que en ese momento prácticamente no existían manuales de operaciones para ningún proceso clave, y varios de los que existían eran viejos o desfasados; sin embargo, el reporte de una nueva misión dos años después (FMI, 2007) destacaba la implantación de un proceso normalizado de selección de personal a través de los servicios de una agencia externa, así como procesos definidos para la evaluación de los empleados. El proceso de selección de empleados se inicia con la publicación de la vacante, tras lo cual se evalúa a los solicitantes mediante distintos instrumentos – resultados de entrevistas, experiencia, etc.; los resultados de las evaluaciones es remitido a un jurado seleccionador, formado por representantes del área solicitante y del departamento de Recursos Humanos. Para el 2007, según FMI, 2007, p 25, se realizó un total de 4 procesos de reclutamiento por ese sistema, y como resultado se contrató a unos 439 empleados. La información oficial indica que en los dos últimos años el 85% de los puestos técnicos y gerenciales de la DGII han sido ocupados por personal participante en concursos públicos y reclutados por la empresa privada contratada para esos fines.

Existe también un sistema de atracción de empleados mediante procesos de “entrenamiento”, mediante el cual se preselecciona profesionales recién graduados con altas calificaciones y, en combinación con la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) durante dos meses se les brinda un programa intensivo de clases en materia de política, legislación y administración tributaria. La organización reporta que hasta el 2007 se había realizado un total de tres promociones de este programa: en el primer programa ingresaron 86 profesionales, de un total de 700 evaluados, en el segundo programa ingresaron 61 de unos 500 evaluados, y en el tercer programa ingresaron 18 nuevos empleados¹³.

Por otro lado, la misión FMI, 2007, también reporta que ya en junio de dicho año se tenía en funcionamiento un programa de capacitación que procuraba involucrar a todos los empleados. Sin embargo, destacaba la necesidad de enmarcar dichas acciones en un plan estratégico de capacitación de medio plazo, en correspondencia con los lineamientos estratégicos de la entidad; de realizar un plan anual de capacitación; de aumentar el presupuesto para capacitación en los próximos años y establecer meta mínima de 50 horas anuales de capacitación para cada empleado.

El Director General actual no es parco en elogios: “Como se ve, en la DGII durante estos dos últimos años, se reverencia (sic) un culto a la meritocracia como única forma de insertarse a la organización, obtener ascensos o permanecer en ella”. En su apreciación,

“Desde el punto de vista interno, la DGII se ha ido transformando en una organización moderna en sus procesos de gestión de Recursos Humanos, desde la manera de seleccionar y reclutar el personal hasta los procesos de capacitación y de evaluación de desempeño del mismo¹⁴”.

¹³ DGII, 2007, página 22.

¹⁴ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 2007 ante el Grupo Jaycees.

En contraste, algunos informantes consideran que la entidad muestra más bien “islas de excelencia”, de forma tal que combina empleados de muy alto rendimiento con otros empleados por debajo del nivel deseable. De igual modo, algunos observadores externos frecuentemente consideran que las mejorías observadas en la DGII difícilmente tengan un carácter permanente. “Se trata de un ciclo permanente de cuatro años –indica un entrevistado- y eso no ha cambiado”. De hecho, se señala a veces que la personalidad del Director General ha contribuido a perpetuar ese ciclo, porque “exige una gran fidelidad hacia su persona, de forma tal que premia a los empleados que dejaron la administración junto con él (en el 2000) mientras castiga sutilmente a los que se quedaron trabajando con la otra administración”.

6.2 Estrategias anti captura y corrupción

Como hemos visto, la DGII ha desplegado un intenso plan de combate a la evasión de las obligaciones tributarias. Durante la administración 2000-2004, se instauró por ley el sistema de impuesto mínimo sobre la renta, que representó en el año 2001 una medida de fuerte impacto¹⁵. En la administración actual, 2004-2008, los esfuerzos se han concentrado en diversas normas generales que regulan los procesos de retención del IVA en el pago de servicios y en el pago con tarjetas de crédito y débito, contrastan las declaraciones de las empresas a la DGII con otras fuentes de datos mediante la modernización de los sistemas de información, y reglamentan la emisión de facturas mediante un sistema de “comprobantes fiscales”.

El desarrollo de un Sistema de Información Cruzada es, de hecho, un instrumento distintivo en la lucha contra evasión. Este sistema se nutre a partir de al menos cuatro fuentes distintas: las informaciones sobre Grandes Contribuyentes, las empresas emisoras de tarjetas de crédito, la Dirección General de Aduanas y el resto del sector gobierno. Así, el sistema recoge información sobre compras, ventas, importaciones y pagos a suplidores y contratistas. Como es obvio, este sistema ha permitido la identificación de contribuyentes no declarantes, así como de contribuyentes con inconsistencias en sus declaraciones, provenientes de ingresos no declarados, lo que según la DGII ha aumentado sustancialmente el número de contribuyentes sobre los cuales la entidad actúa.

El mejoramiento del proceso de auditoria es, en principio, uno de los aspectos que podrían contribuir al fortalecimiento del control fiscal. No obstante, las evidencias sobre ese aspecto aparecen difusas, y no resulta clara una apreciación sobre los avances realizados. Por un lado, la DGII declara haber iniciado un proceso de incorporación de técnicas de auditoría asistidas por el computador, que ha implicado la adquisición del software más utilizado por las empresas especializadas en auditorías. Sin embargo, FMI 2007 indica

¹⁵ No obstante, el Director actual advierte que “el impacto de la reforma tributaria se diluyó en muy poco tiempo (y ya en el 2002 las recaudaciones del Impuesto Sobre la Renta decrecieron respecto del 2001 un 38% y en el 2003 el nivel de crecimiento de las recaudaciones de dicho Impuesto respecto del crecimiento del PBI retornó a sus niveles históricos, situándose en los niveles del 1999”. Debe ser ya evidente que la administración actual hace pocas concesiones a la anterior. Discurso pronunciado en 2005 ante la Cámara Americana de Comercio.

que “la misión ha constatado que el mayor desafío que enfrenta la DGII para mejorar su capacidad operativa es eliminar las debilidades del área de fiscalización”. Y más tarde, los mismos observadores indican que “el área de fiscalización presenta significativas debilidades y precisa de un cambio completo de estrategia” –p. 11¹⁶. Por otro lado, la cantidad de auditorías realizadas ha tendido a caer en el último año, aunque los informantes lo atribuyen al hecho de que “la dirección actual no cree en la fiscalización, sino que prefiere el análisis de la información que llega a la entidad como forma de detectar los posibles fraudes”. En todo caso, el informe también se lamenta de que la subdirección de fiscalización esta asumiendo tareas puramente operativas, y no tiene una unidad encargada de planificación y programación, que es una cuestión central (p 19).

Por otra parte, la generalidad de los informantes consideran que la administración actual de la entidad es “esencialmente honesta” –en el sentido de que los gerentes no usan la posición para obtener beneficios pecuniarios-, tiene una fuerte tendencia a “interpretar y aplicar las normas según la interpretación personal del Director, y a tomar decisiones discrecionales en sus relaciones con los contribuyentes”. Al final, por tanto, “acaba llegándose a acuerdos con los contribuyentes importantes, y eso depende de muchos factores, al margen de la norma”. De igual modo, otros declaran la percepción de que la entidad continúa la práctica de usar la información como un arma discrecional contra algunos sectores empresariales al momento de discutir determinados puntos de conflicto, como por ejemplo en la discusión de propuestas polémicas de modificaciones a la ley tributaria.

6.3 La administración del poder interno

Como previsible, el proceso de cambio que ha tenido lugar en la DGII no ha carecido de resistencias al interior de la organización. Al parecer, sin embargo, los mismos han sido manejados mediante aumentos en la remuneración al personal deseado y un proceso de separación del personal considerado menos adecuado, el cual ha sido pecuniariamente compensado. Las entrevistas realizadas no permitieron identificar claros brotes de insatisfacción ni una percepción amplia de existencia de islas de poder. Sin embargo, los informantes no dejan de notar la existencia de una distribución asimétrica de la amplitud de las funciones de las distintas subdirecciones, sin que esto sea necesariamente percibido como un elemento negativo.

Algunos entrevistados destacan que el liderazgo del Director General es favorable al trabajo en equipo, y que su personalidad proactiva y favorable al cambio es adecuada para impulsar un proceso de cambio como el experimentado por la organización. El lado negativo de esa característica, al parecer de otros, es la presencia de una buena dosis de “intolerancia sutil”; esto es: “el Director General tiene una visión clara de los puntos esenciales y nadie puede alejarse de eso sin perder la cabeza”. En ese sentido, un informante destaca que “en la DGII no hay islas de poder, sino un gran continente alrededor del Director”.

¹⁶ Ver también anexo III de FMI, 2007 para un detalle de los avances en las distintas áreas y una comparación con las recomendaciones de la misión del FMI del 2005.

De forma un tanto oblicua, algunos directivos actuales reconocen en la administración 2000-2004 mayores méritos del que le he atribuido en el discurso oficial, y destacan que algunos de los procesos catalizados a partir del 2004 fueron en realidad concebidos o lanzados en la gestión previa, sin que pudieran ser adecuadamente implementados. Otros, en cambio, expresan el convencimiento de que la administración 2000-2004 fue “un tiempo perdido”. Por ejemplo, cuando en el curso de una entrevista surgió el hecho de que el portal de la entidad no presenta los discursos pronunciados por el Director General del período 2000-2004, un subdirector actual consideró que “probablemente en ese período no se pronunció ningún discurso importante”. Obtener una copia de tales discursos resultó, de hecho, imposible.

6.4 La administración proactiva de la “clientela”

Las autoridades de la DGII parecen haber sido exitosas en combinar una política agresiva en el cobro de los tributos con un manejo favorable de la opinión pública y comunicación con los contribuyentes. Parte del proceso de administración de la opinión pública se refleja en el número de discursos pronunciados por la Dirección General, la edición de una revista periódica cuidadosamente editada y el cuidado en el diseño del portal electrónico de la entidad, entre otros factores. Una gran parte de la comunicación ha sido dirigida a los grandes contribuyentes, que según estimaciones representan alrededor de 80% de las recaudaciones.

El discurso oficial ha enfatizado en distintos escenarios que el éxito en sus funciones requiere de una gran identificación de la sociedad con las metas de la administración, y que esto se viabiliza mediante “el suministro oportuno y debidamente organizado de las informaciones solicitadas, de manera que la DGII no se vea obligada a la aplicación de los mecanismos coercitivos que el Código Tributario contempla¹⁷.” La transparencia, eficiencia, equidad en las actuaciones y calidad de los servicios son exaltados con frecuencia como habilitadores necesarios para crear un entorno favorable para el “cumplimiento voluntario”.

Un aspecto crítico en esa dirección está siendo el levantamiento de diversas encuestas periódicas dirigidas a medir las percepciones y satisfacciones de los contribuyentes. En ese sentido, la entidad realiza actualmente mediciones de imagen corporativa, auditorias de calidad, encuestas de satisfacción con el servicio y monitoreo de transacciones, entre otras. Los resultados obtenidos apuntan hacia una imagen corporativa aceptable y un nivel de satisfacción razonable dada la naturaleza de la entidad.

El primer relevamiento de un estudio de imagen se realizó en el 2000 y a partir del 2004 la entidad ha realizado un estudio de imagen anual. En la medición del 2007, los resultados indican las siguientes variaciones con respecto a la medición del 2000¹⁸: (i)

¹⁷ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 1999 ante la Cámara Americana de Comercio.

¹⁸ DGII, 2000 y DGII, 2007.

80% considera la DGII como organizada (vs 96% en 2000 según documento de Modernización), (ii) 90% la considera moderna (vs 94% en 2000), (iii) 65.9% con personal capacitado (vs 94% en 2000), (iv) 98.1% la considera como una entidad importante, (v) 74.7% la considera eficiente, y (vi) 75.3% diligente.

También en el 2007, la encuesta aplicada a la población de Grandes Contribuyentes de todo el país y a los de Santo Domingo, indicó que el 89% de los mismos consideraba el desempeño de la DGII en la lucha contra la evasión como “bueno” o “muy bueno”, mientras 6.4% lo consideraba como regular y sólo 3.5% como negativo. Asimismo, 90.3% de los contribuyentes entendía que la actuación de la DGII era apegada a la Ley, mientras que 9.1% tenía una opinión contraria. Los aspectos mejor valorados de la entidad eran el “uso de tecnología”, seguido de “reducción y combate a la evasión fiscal” y “facilidades para el pago de los impuestos”.

Las estadísticas relativas a los contactos de los contribuyentes con la organización representan otra pieza de información relevante. Los siguientes aspectos muestran luces y sombras (DGII, 2007):

- Recursos recibidos y recursos fallados por el departamento de reconsideración, entre enero 2004 y marzo 2007: se había emitido fallo en alrededor de 90% de los recursos recibidos.
- Total de llamadas entrantes y contestadas al sistema de atención telefónica, entre octubre 2005 y marzo 2007: el porcentaje de contestadas es muy bajo en varios de los meses y la tasa de abandono sobrepasa el 27.2% en el periodo indicado.
- Resultados de monitoreos al centro de atención telefónica para medir los errores (fatales y no fatales) en la atención al cliente: el porcentaje de errores fatales y no fatales ha tendido a subir a medida que aumenta el número de llamadas recibidas, lo que sugiere una baja capacidad de manejo de los representantes. Un resultado similar se encuentra en lo que se refiere a la recepción de documentos en los centros de atención al contribuyente.

6.5 Flexibilidad tecnológica e innovación

"El camino al éxito –proclama el Director General, acogiendo una frase de otros autores– está pavimentado con buena información". En correspondencia con este precepto, el proceso de reforma administrativa de la DGII ha descansado claramente en el uso intensivo de la tecnología de la información. El uso de la tecnología ha sido especialmente importante en el desarrollo de una oficina virtual creada en junio del 2005, así como la implantación de un Sistema de Información Cruzada.

En cuanto a la oficina virtual, FMI, 2007, p 37, indica que para marzo del 2007 esta oficina recibía cerca de 40% de las declaraciones del IVA, y se pretendía que para fines

de ese año el 70% de los contribuyentes usase esa vía de transacción¹⁹. En palabras del Director General:

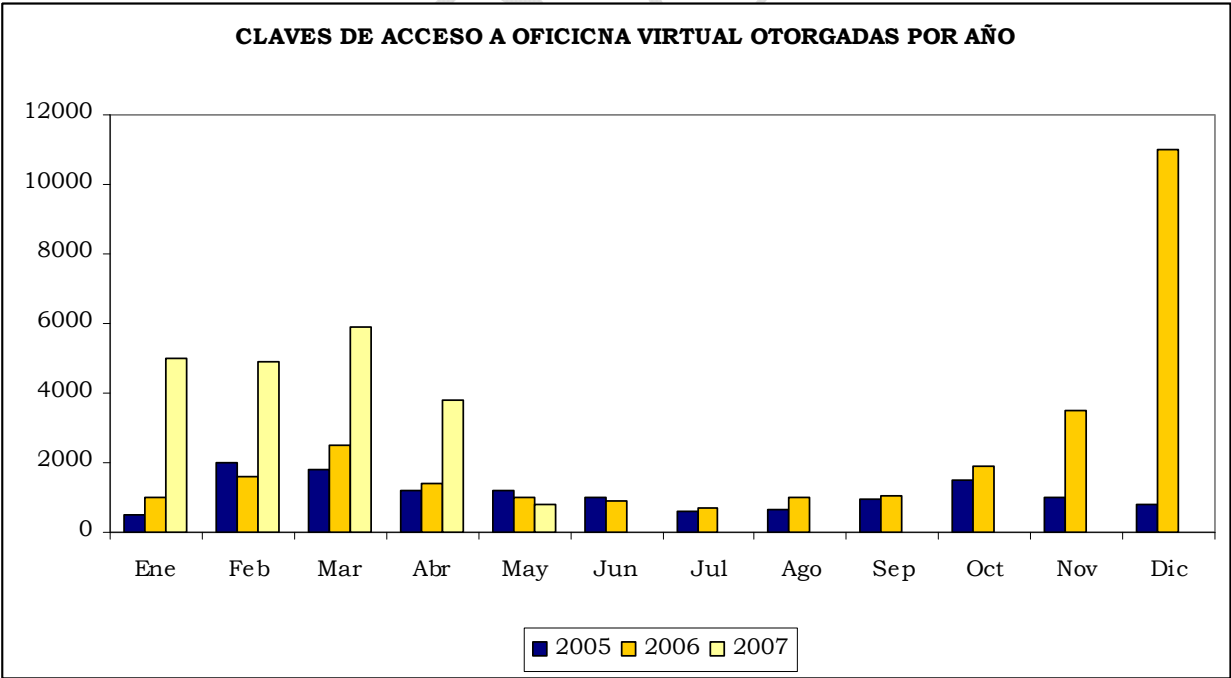
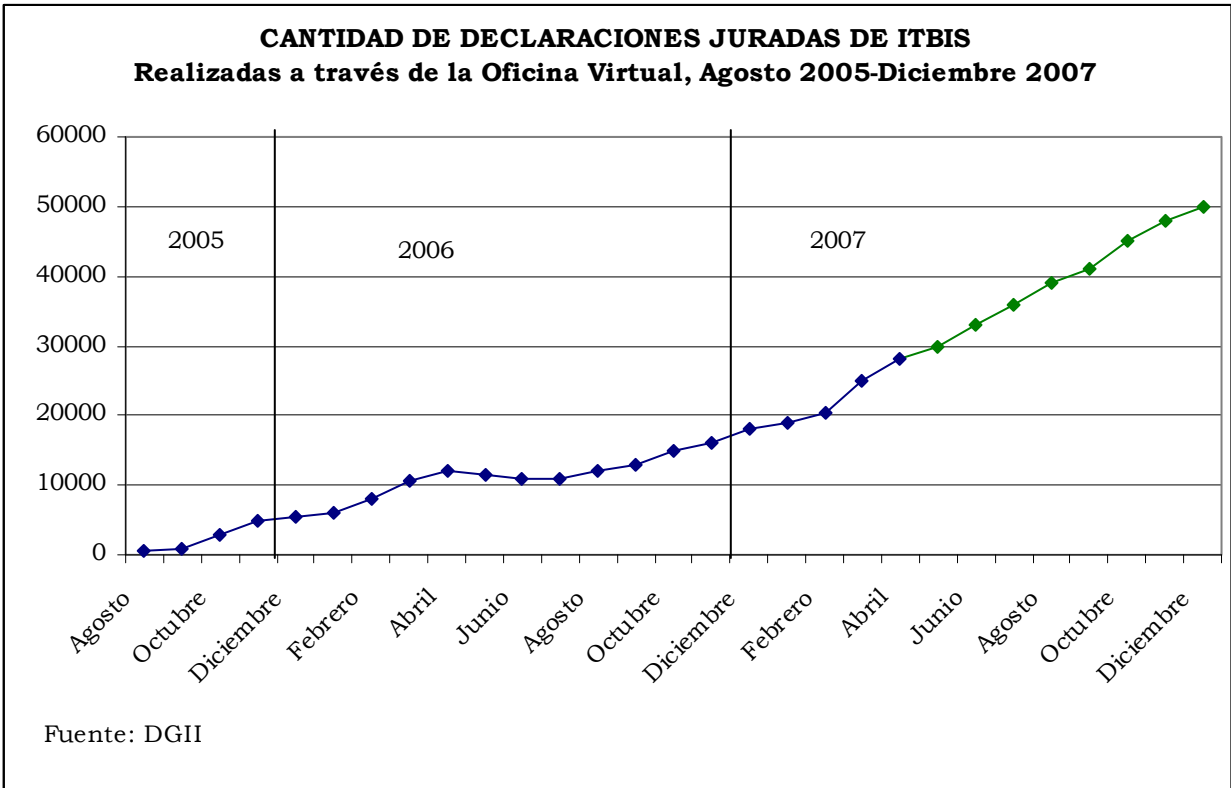
“Una acción común de nuestros contribuyentes, la de ir a nuestras oficinas a recoger formularios para declarar y pagar y a requerir asistencia para calcular recargos e intereses, pasará a la historia. Asimismo, como forma de reducir costos administrativos, haciendo uso de tecnología y aprovechando la infraestructura de comunicaciones de que dispone la DGII, estamos implementando un proyecto que hemos denominado "Menos papel" creando una red INTRANET, a través de la cual serán automatizados los procesos de intercambio de información y correspondencia interna²⁰.”

En cuanto al sistema de información cruzada, la DGII pretende alcanzar al 25% de sus contribuyentes con los resultados de los procesos de cruce. El sistema se basa en la recepción de datos en formatos preestablecidos por la DGII. “Los datos de las nóminas declaradas por las empresas de forma electrónica –dice la organización en palabras del Director General-, los adelantos de ITBIS reportados por los contribuyentes, acciones registradas a su nombre; sus vehículos; sus inmuebles; los datos de sus ventas por medios electrónicos de pago, la facturación telefónica y los datos de importaciones, forman parte de esta Base de Datos”. El uso de tecnología es importante también en las labores de auditoria y fiscalización. Por ejemplo, los informantes indican que la entidad está trabajando en el desarrollo de procedimientos que permiten estimar, de oficio, los valores esperados de las variables clave de una determinada entidad, de forma tal que se pueda identificar contribuyentes con un comportamiento inferior al promedio de su sector.

Al parecer, el proceso de avance informático ha sido laborioso y sujeto a controversia a lo largo de las administraciones. Por ejemplo, la administración actual ha culpado a la administración precedente de haber cometido errores graves en el proceso de cambiar la plataforma tecnológica de la entidad, y de haber causado por tanto que “la actual administración invirtiera 18 meses en integrar los datos de los contribuyentes en una sola plataforma para retornar a la visión integral del contribuyente”. En la entrevista con el Director General previo, sin embargo, éste considera tal aprensión como un dardo político.

¹⁹ Para el año 2008, la DGII planea incorporar al proceso de declaración electrónica de forma gradual, al 80% de los contribuyentes, así como también al pago en los bancos.

²⁰ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 1999 ante la Cámara Americana de Comercio.



6.6 La búsqueda de aliados externos

Un aspecto clave de la DGII ha sido el manejo de relaciones públicas y la búsqueda de aliados institucionales. Por ejemplo, el proceso de implantación de la Norma 08-04 requirió una amplia colaboración con el sistema bancario, así como con las empresas de adquirencia (Cardnet, Visanet, American Express y Banreservas) que administran el flujo de información desde los puntos de venta ubicados en los negocios afiliados a las tarjetas de crédito o débito hasta los bancos emisores de dichas tarjetas.

Una forma de alianza especialmente útil parece ser la vinculación con la Tesorería de la Seguridad Social, lo que permite compartir a ambas entidades fuentes de información relevantes sobre las empresas formales. Como resultado, la Norma General 10 del 2004, unificó el proceso de declaración de retenciones del Impuesto Sobre la Renta de los asalariados con la declaración de la Seguridad Social. A juicio del Director General de Impuestos Internos, ese proceso “es una muestra de integración tecnológica y cooperación para obtener un objetivo: mejorar el nivel de cumplimiento en ambos tributos que tienen un mismo contribuyente y prácticamente una misma base²¹”.

Por otro lado, al destacar la evasión como un conflicto entre los contribuyentes que evaden y aquellos que cumplen sus obligaciones tributarias, la DGII apela al apoyo de la parte del sector empresarial y de las personas físicas que, ya sea por la naturaleza de sus actividades o por una decisión de responsabilidad social, está impelida al pago de sus impuestos. Es decir: “La DGII entiende que tiene dos aliados en este proceso de combate contra la evasión del ITBIS, primero los contribuyentes que cumplen, que los hay y muchos, porque ya hemos dicho que la competencia desleal que enfrentan por parte de aquellos que no cumplen resulta insostenible, y segundo, a los consumidores que pagan sin opción alguna sus impuestos al consumo (Ver DGII, 2007).” La revista oficial de la DGII con frecuencia publicita declaraciones de líderes empresariales que presentan una visión favorable de la entidad.

7. La economía política de la DGII

Las secciones previas han mostrado una imagen favorable, aunque imperfecta, de un proceso de cambio que ha tenido lugar en la entidad analizada. La discusión ha mostrado que dicho proceso de cambio responde en gran medida a las demandas del paradigma económico vigente durante las dos últimas década, que apunta a la necesidad de: a) un fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del gobierno, b) un desplazamiento del peso tributario desde los impuestos al comercio exterior hacia los impuestos internos, c) una mayor transparencia y rendición de cuentas en las relaciones con los contribuyentes; y en los últimos años, d) una mayor homogeneidad con la administración tributarias de otros países.

Sin embargo, muchas otras instituciones han estado sujetas a demandas dictadas por la lógica económica y política, y a diferencia de la administración tributaria, no han sido

²¹ Juan Hernández. Discurso pronunciado en 2006 ante el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

capaces de responder a las mismas. Luego, una pregunta natural que emerge es: ¿cuáles factores hicieron posible el acomodamiento de la DGII a las nuevas circunstancias? En un nivel superficial, podría decirse que esto refleja la calidad del liderazgo al interior de la entidad, la presencia de aliados externos o la capacidad de adaptación tecnológica, entre otros criterios. Si bien tales factores tienen una cierta relevancia, es evidente que en un nivel más profundo, los mismos son el reflejo de causas subyacentes sin las cuales probablemente no se habrían manifestado.

Una hipótesis razonable es que, en el caso de la administración tributaria, los actores más relevantes (tales como el gobierno central, congreso nacional y sectores productivos) han establecido un pacto social implícito por el cual las pugnas distributivas asociadas al pago de impuestos se dirimen cada vez más en el ámbito de la legislación y la formulación de políticas, y cada vez menos en el ámbito de la aplicación de las normas. De ese modo, si bien parece persistir un algo grado de discrecionalidad en las decisiones de la institución, ésta ha logrado ser considerada de forma creciente como una instancia técnica, cuyo papel es aplicar estrictamente las normas emanadas de otros poderes.

En opinión de algunos observadores, los grupos de poder procuran en mayor medida realizar sus objetivos en el contexto de la ley, mientras anteriormente lo hacían a través de “arreglos” con la administración tributaria. En la práctica, esto podría significar que antiguas formas de “evasión” (mediante las cuales un contribuyente dejaba de cumplir un compromiso tributario) se transformarían en formas de “elusión” (mediante las cuales la legislación exonera al contribuyente de un compromiso tributario potencial). Sobre ese aspecto, conviene destacar que durante los últimos años han sido promulgadas dos leyes de amnistía fiscal y persiste un gran número de leyes de incentivos que constituyen un gasto implícito del gobierno a favor de determinados grupos.

En ese contexto, no es casual el esfuerzo de la DGII en educar a la opinión pública sobre la diferencia entre los conceptos de “evasión” y “renuncia fiscal”, entendiéndose por esto último la decisión del Estado de no cobrar un potencial tributo. Por ejemplo:

“El ejemplo más frecuente de confusión entre los conceptos de renuncia fiscal y de evasión se verifica cuando se analiza el comportamiento tributario en lo que al ITBIS se refiere. En el ITBIS el porcentaje de productos exentos como proporción del consumo total, es de un 52%, es decir, que sólo el 48% de los productos deben incluirse en el cálculo de la recaudación estimada. Por lo que si bien es cierto que como resultado sólo de las exenciones existe una renuncia fiscal de un 52%, esto no nos puede llevar a concluir la existencia de evasión, en razón de que el no pago no es el resultado de una ilegalidad, sino de una expresa decisión del legislador²²”.

²² Juan Hernández. Discurso pronunciado en 1999 ante la Cámara Americana de Comercio.

Conclusiones

Este trabajo ha analizado la autoridad tributaria en la República Dominicana. Concretamente, la investigación abordó la medida en que esa institución ha logrado desarrollar condiciones internas y externas favorables al cumplimiento de su misión. En particular, se mostró que la entidad presenta un grado de flexibilidad tecnológica y apertura a la innovación; aunque de forma incipiente, ha sido capaz de avanzar hacia una cultura basada en el mérito laboral de los empleados; ha mostrado disposición de satisfacer proactivamente las necesidades de actores relevantes, y ha sabido ganar aliados que contribuyen a su propio desempeño. Por otra parte, el estudio también ha puesto en evidencia diversas áreas grises, entre las cuales se destaca la marcada dependencia de un liderazgo personal, y la amenaza de que los avances logrados no tengan un carácter permanente.

El trabajo ha mostrado que los cambios positivos en la DGII constituyen una respuesta a una necesidad del entorno económico, caracterizado por un paradigma que propugna por a) un fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del gobierno, b) un desplazamiento del peso tributario desde los impuestos al comercio exterior hacia los impuestos internos, c) una mayor transparencia y rendición de cuentas en las relaciones con los contribuyentes; y en los últimos años, d) una mayor homogeneidad con la administración tributarias de otros países.

En adición, la investigación argumenta que la DGII ha sido relativamente exitosa en cumplir su misión en la medida en que se ha alcanzado un equilibrio político en el cual la lucha de los grupos de interés se produce en el ámbito de la legislación, en mayor medida que en la aplicación discrecional de las leyes en la forma en que hayan sido establecidas. De ese modo, por ejemplo, la “reducción de la evasión fiscal” podría reflejar parcialmente un proceso de “legalización” de algunas formas antiguas de evasión. Esa hipótesis merece ser objeto de mayor indagación futura.

BIBLIOGRAFIA

- Agosín, Manuel, A. Barreix y R. Machado, 2005. Recaudar para Crecer. BID.
- Aron, J., 2000. Growth and Institutions: A review of the evidence. Worl Bank Research Observer, Vol. 15, No. 1, pp. 99-135
- Artaña, Daniel et al., 2006. El Gasto Público en la República Dominicana. BID, RES2/06-11.
- Banco Central de la República Dominicana, 1996. Evasión Fiscal de los Principales Impuestos del Sistema Tributario Dominicano, Período 1991-1995. Mimeo.
- Barreix, A., L. Villela, 2004. Reforma Tributaria en Centroamérica y la República Dominicana, Situación y perspectivas. PowerPoint.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2000: *Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, proyecto BT-DOM-1999, LC/MEX/R.760, 27 de julio.
- Congreso Nacional de la Republica Dominicana, 1988. Ley 166-97 sobre la creación de la DGII.
- Dauhajre, A., J. Aristy, E. Riley, R. Mena, S. Félix, H. Guiliani y J. De Castro, 1996: Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana: 1996-2000, Santo Domingo, Editora Corripio.
- DGII, 1998. Magnitud de la Evasión y Productividad del ITBIS en República Dominicana.
- DGII, 2000. La Modernización de la DGII 1997-2000.
- DGII, 2007. La DGII Diez Años Después: La transformación de la administración tributaria 2004-2007. *Revista Moderna*, no.6, Noviembre 2007.
- ECORYS Research and Consulting, 2006. República Dominicana: Informe de desempeño de la gestión de finanzas públicas.
- Evans, P.B., 1979. *Dependent Development: The alliance of multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton University Press.
- Evans, P.B., 1989. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political economy perspective on the Third World State. *Sociological Forum* 4: 561-567.
- Evans, P.B., 1995. *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Evans, P.B., 2004. Development as Institutional Change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38.

Evans, P.B., 2004a. Challenges of the “Institutional Turn”: Interdisciplinary opportunities in Development Theory. En V. Nee Y R. Swedberg (eds). *Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton University Press.

FMI, 2005. Diagnóstico de las Administraciones Tributaria y Aduanera de la República Dominicana.

FMI, 2007. Estrategias para Mejorar la Capacidad Operativa de la Dirección General de Impuestos Internos.

Jutting, J., 2003. Institutions and Development: A critical Review. OECD working paper No. 210.

Mac Leod, D., 2004. Downsizing The State: Privatization and the limits of neoliberal reform in Mexico. Penn State University Press.

Moya Pons, Frank, 2008. *La Otra Historia Dominicana*.

North, D. C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

ONAP/PROREFORMA, 2006. Medición de Índice de Desarrollo Burocrático de República Dominicana. Elaborado por Edgar Victoria Yeb.

Portes, Alejandro, 2007. Institutions and development in Latin America: A comparative study. Propuesta de Investigación presentada a la National Science Foundation.

Portes, Alejandro, 2006: Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual, en: *Cuadernos de Economía*, No. 45, Bogotá.

Tabar, Teófilo., 2003. Recomendaciones para la Reforma Fiscal Dominicana. PowerPoint.

Williamson, O. E., 2000. The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead. *The Journal of Economic Literature*. Vol. 38, No. 3, pp. 595-613