

# PLAN ESTRATÉGICO DGII

**2012-2014** 

## DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS EL SALVADOR





#### **HOJA DE AUTORIZACION**

#### **REVISADO POR:**

NOMBRE : Lic. Ramón Pérez Gómez

CARGO : Subdirector General de Impuestos Internos

Firma:

#### **AUTORIZADO POR:**

NOMBRE : Lic. Carlos Alfredo Cativo Sandoval

CARGO : Director General de Impuestos Internos

Firma:

Fecha: 29/411/201)



## **C**ONTENIDO

1.	Resumen ejecutivo
2.	Un plan estratégico.22.1. ¿Por qué un plan estratégico?52.2. El plan propuesto.82.3. Enlace entre plan estratégico de DGII y plan estratégico de MIHAC.92.4. Mapa estratégico102.5. Medidas propuestas para combatir la evasión112.6. Proyectos estratégicos112.7. Proyectos de apoyo19
3.	Beneficios y costos del plan estratégico193.1. ¿Qué efectos tendría no aplicar el plan?193.2. Costos del plan203.3. Beneficios recaudatorios del plan203.4. Consolidado costo-beneficio del plan21



## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Existe consenso en el país respecto a la necesidad de dar a las finanzas públicas una atención decidida y sostenida en el tiempo. De hecho se ha establecido un compromiso concreto de mejoramiento de sus coeficientes de recaudación como porcentaje del PIB. Una de las estrategias centrales para lograrlo es la reforma de la Administración Tributaria para combatir la evasión y reducir la elusión.

No obstante para la DGII, impulsar una iniciativa contra la evasión bajo las actuales condiciones no es posible. El volumen de recursos, el modelo de operación y otros obstáculos hacen imperioso un cambio que le permita a la DGII ponerse a la altura del desafío.

En términos de recursos, la tendencia ha sido declinante. De contar con un presupuesto cercano al 0.12% del PIB en el pasado, la DGII hoy sólo cuenta con el 0.08%. Para el año 2011, su plantilla regular de sólo 1,000 efectivos, la ubica en un índice de habitantes por funcionario en casi 7,000. Ese valor la pone en un rango bajo a nivel regional y, desde luego, la deja con muy pocas posibilidades de emprender esfuerzos contra la evasión. Por su parte, y condicionado por lo anterior, hasta ahora no ha sido posible aplicar un modelo de fiscalización basado en análisis de riesgo que le permita focalizar los esfuerzos de control y estructurar un ciclo fiscalizador efectivo.

La forma propuesta para llevar a cabo la transformación que necesita la DGII y lograr un aporte significativo en términos de recaudación es el presente **Plan Estratégico DGII: 2012-2014**. Este Plan se ha organizado en torno a un set de proyectos que se consideran estratégicos.

Los proyectos estratégicos son: (i) Nuevo modelo de fiscalización; (ii) Unidad Integral de Grandes Contribuyentes; (iii) Gestión del Registro & Cuenta Corriente; (iv) Internet como medio central de interacción; (v) Reingeniería de Procesos, Restructuración & Control Gerencial; (vi) Reposición de la dotación y gestión integral de RRHH; y (vii) Implementación de las reformas tributarias en marcha.

En términos de recursos a invertir, los proyectos contemplan la incorporación de 300 nuevos funcionarios (los cuales irán directamente a los programas del nuevo modelo de fiscalización); la aplicación del denominado "Programa de Formación de Capital Humano" con 350 participantes; y la inversión en infraestructura física e informática. La gradualidad de aplicación supone un costo adicional anual a régimen del orden de los US\$7 millones a partir de 2014.



Por el lado de los beneficios, el Plan generará recaudación adicional por menor evasión estimada en unos US\$97 millones anuales, desde el año 2014. Esto implica una relación costo-beneficio en la que por cada US\$1 adicional invertido en la DGII se obtienen un retorno bruto de US\$14 en mayor recaudación adicional.

Asimismo, el monto de recaudación adicional aportado por el Plan, aumentará en 0.4 puntos la carga tributaria anual en El Salvador, a partir del año 2014.

### 2. UN PLAN ESTRATÉGICO

En nuestro país existe un claro consenso respecto a que sus finanzas públicas requieren una atención urgente, decidida y sostenida en el tiempo. Si bien este consenso está establecido hace mucho tiempo, hoy aparece más clara que nunca la necesidad de hacer un esfuerzo real por lograr un mayor fortalecimiento en la recaudación. El país, de hecho, ya se ha trazado un rumbo con líneas estratégicas en esa dirección, y con compromisos y metas fiscales concretas de mejoramiento de sus coeficientes de recaudación como porcentaje del PIB.

Este esfuerzo no es un esfuerzo del gobierno, sino que un esfuerzo nacional al que están todos llamados a contribuir. Cuando hay unos pocos sectores de contribuyentes que incumplen sus obligaciones tributarias o que, directamente, defraudan al fisco, los soportantes de los mayores esfuerzos fiscales resultan ser los demás contribuyentes, aquella gran mayoría que sí cumple. Por esta razón, las metas de desempeño recaudatorio exigen como precondición para su éxito el ir acompañadas también con una voluntad para reducir la evasión.

La evasión son las acciones intencionadas orientadas a reducir o evitar el pago de los impuestos. Entre las causas principales por las cuales los contribuyentes evaden el pago de los impuestos se mencionan las siguientes:

- 1. La baja probabilidad del contribuyente de ser fiscalizado.
- 2. El costo-beneficio de evadir (sanciones).
- 3. El costo y complejidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- 4. Administración Tributaria débil y bajo control de los contribuyentes y sus ingresos.
- 5. La cultura de incumplimiento tributario.

La lucha contra la evasión tiene beneficios múltiples. Por un lado, se constituye en una fuente primaria de mayores recursos fiscales (si se hace con éxito, naturalmente). Por otro lado, establece una condición de equidad respecto de las reformas tributarias más



tradicionales que se necesite aplicar, en tanto, que en su cobertura y alcance sitúen en igualdad de condiciones a todos los contribuyentes. A su vez, el cumplimiento fiscal generalizado contribuye a un mejor funcionamiento económico, dado que elimina ventajas no-competitivas de la que algunos agentes se pueden aprovechar dado que "se ahorran" los impuestos. Hay quienes apuntan incluso a correlacionar grados de causalidad entre mejor funcionamiento tributario y desarrollo económico. Esto último implicaría que El Salvador no debería esperar a ser un país desarrollado para exhibir un mayor nivel de cumplimiento en sus impuestos. La causalidad iría en sentido contrario. Un mejor nivel de cumplimiento tributario puede direccionar al país hacia un mayor desarrollo.

En El Salvador los niveles de evasión no son bajos. Los estudios disponibles varían según las metodologías aplicadas, pero ninguna de tales estimaciones parece bajar para el caso del IVA salvadoreño. Aunque no se puede hablar de una evasión descontrolada, sí parece claro que ese nivel de incumplimiento representa una buena oportunidad para allegar nuevos recursos si se la combate con decisión. De hecho, hay varios países de similar desarrollo que han podido avanzar a mayores niveles de cumplimiento, por lo que en ningún caso es una tarea inabordable.

Además del IVA, la evasión también se extiende a otros impuestos, en el caso del Impuesto a la Renta salvadoreño (ISR) el panorama es similar.

Como ya se señaló, el estado de incumplimiento en el país probablemente no está muy alejado del que exhiben otros países de la región con igual nivel de desarrollo. No obstante, existen buenas razones para creer que es posible avanzar significativamente si se toman hoy opciones estratégicas adecuadas. El fortalecimiento general de la DGII constituye una decisión clave en esa dirección.

A la DGII le ha cabido un rol complejo en la tarea de reducir la evasión. Esta Dirección es responsable de aplicar los impuestos en el país y cautelar su correcto cumplimiento<sup>1</sup>. Sin embargo, y a la luz de la evidencia, no ha contado hasta ahora con todas las herramientas para hacer frente a ese desafío. El porcentaje de recursos que se le entregan para cumplir con su tarea ha disminuido en relación con el universo económico que le corresponde controlar. En efecto, en el 2010 sólo se destinó el 0.08% del PIB a su presupuesto (Tabla 1). Este porcentaje está por debajo de varios países latinoamericanos (en México llega a 0.10%; en Chile, a 0.13%<sup>2</sup>); y por supuesto, muy por debajo de países de alto desempeño recaudatorio (en Alemania es de 0.29%; y en Reino Unido, de 0.28%<sup>2</sup>).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> En rigor, de los impuestos de carácter interno del país (es decir, excluyendo gravámenes al comercio exterior). Cabe señalar además que no forma parte del rol de la DGII el proceso de cobranza tributaria.

Fuente: Comparative Information Series (2010), OECD.



<u>Tabla 1:</u> Indicadores de gestión de la DGII. 1996-2010

Año	Presupuesto de gasto DGII (en millones de US\$)	Recursos Presupuestarios DGII (%del PIB)	Costo de DGII Recaudar \$1.0 (En %)	Contribuyentes IVA por funcionarios permanentes DGII	Contribuyentes RENTA por funcionarios DGII
1996	12.19	0.12%	1.79%	43	102
1997	12.51	0.11%	1.70%	50	122
1998	13.57	0.11%	1.71%	56	142
1999	14.96	0.12%	1.79%	61	158
2000	13.38	0.10%	1.49%	87	235
2001	12.45	0.09%	1.34%	93	241
2002	12.48	0.09%	1.26%	101	269
2003	11.51	0.08%	1.10%	93	303
2004	11.31	0.07%	1.03%	105	326
2005	13.14	0.08%	0.99%	105	367
2006	14.91	0.08%	0.99%	111	423
2007	15.77	0.08%	0.93%	119	486
2008	14.63	0.07%	0.82%	125	502
2009	15.65	0.07%	0.88%	125	489
2010	16.41	0.08%	0.88%	133	521

Fuente: Elaboración propia, conforme metodología del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

El número de contribuyentes por cada funcionario para el 2009 es aproximadamente cuatro veces mayor, que lo registrado para 1996 en IVA y RENTA. Además el costo de recaudar cada US\$1 en impuestos se redujo en 0.91% (1.79% - 0.88%) respecto a 1996 (Ver Tabla 1).

La tarea de la DGII no es fácil. Debe interactuar con miles de contribuyentes día a día. Desde el registro fiscal de una empresa, la obtención de una devolución de renta, la autorización de los correlativos del IVA, o hasta la aplicación de una auditoría, cada una de ellas representa interacciones con algún grado de riesgo fiscal. En cada una, debe estar alerta a ejercer eficazmente su rol fiscalizador, disuadiendo a los agentes más proclives a evadir y detectando y sancionando a quiénes efectivamente lo hacen. La DGII necesita recursos humanos y físicos a la altura del desafío. Necesita una base tecnológica potente y facultades legales apropiadas, y, por sobre todo, requiere una sólida estrategia hacia el cumplimiento, que sea validada y respaldada tanto por las autoridades económicas como por los propios contribuyentes.

A lo anterior se añade el hecho de que a la DGII se le exige hoy, y con justa razón, brindar buenos servicios a los contribuyentes. Difundir la legislación impositiva, educar en las normas tributarias, y entregar asistencia para que cumplan voluntariamente, son solo algunos de ellos. En ese sentido, también es una de las caras más visibles del gobierno ante la ciudadanía, especialmente cuando esos servicios no están a la altura de lo que exige, por ejemplo, respecto de los servicios on-line o de los tiempos de espera en las oficinas físicas. Si bien la DGII ha generado avances importantes en su oferta de servicios en los últimos años, con una inversión adecuada en tecnologías Internet, las posibilidades que hoy tiene para dar un gran salto son más altas que nunca.



En ese contexto es que se presenta a continuación un Plan Estratégico para la DGII el cual esta contenido dentro del Plan Estratégico del Ministerio de Hacienda. Su finalidad es justamente aprovechar la coyuntura actual y constituir un instrumento de planificación, dirección y control para su administración, durante los próximos 3 años (2012-2014). Este Plan es al mismo tiempo, un "proyecto de alta rentabilidad" para el Estado, toda vez que compromete la inversión de recursos en la DGII en pos de un objetivo específico de recaudación adicional.

#### 2.1 ¿Por qué un Plan Estratégico?

La pregunta que puede surgir es por qué elaborar un marco estratégico con un objetivo. ¿Reducir la evasión no es parte del quehacer permanente de la administración tributaria? La respuesta es simple. Aumentar los coeficientes de recaudación, en la magnitud que se pretende, no puede ser abordado "haciendo más de lo mismo". La mirada estratégica obliga a realizar un diagnóstico comprehensivo de la evasión y de los proyectos prioritarios con los cuales la DGII acometerá contra ella en los próximos años. Esto es especialmente relevante si se consideran los factores de entorno, tanto internos como externos, que condicionarán su accionar.

#### Factores en el ámbito nacional

#### Compromisos gubernamentales en el ámbito fiscal

Como ya se ha señalado, el país ha declarado como objetivo elevar el coeficiente de recaudación tributaria respecto al PIB. Para ello, ha fijado como una de sus estrategias centrales la reforma de la administración tributaria y los marcos legales para combatir la evasión y reducir la elusión. Resulta difícil para la DGII abstraerse de un objetivo tan concreto y tan atingente a su labor como ése. Más aún, el compromiso fiscal obliga a dar primerísima prioridad a la lucha contra la evasión.

#### Las reformas tributarias

En la reforma tributaria aprobada a fines de 2009, se confieren a la DGII nuevos instrumentos legales de fiscalización, verificación y control. Durante este año, probablemente se ponga en marcha un nuevo proyecto de ley denominado de "Simplificación Tributaria". Esas iniciativas legales, y otras más que puedan sumarse en el futuro, serán desaprovechadas si a la DGII no se la dota de las condiciones adecuadas para aplicarlas.



#### Entorno nacional de violencia e inseguridad

El clima de violencia que vive actualmente el país pone en riesgo serio a los funcionarios que deben desarrollar el trabajo de campo. La criminalidad e inseguridad afectan el traslado, la circulación y permanencia del personal en zonas consideradas de alto riesgo. Los vehículos de transporte de la DGII están especialmente expuestos a delitos, con el evidente riesgo para la integridad física de sus funcionarios. Si bien se espera que este fenómeno se atenúe, es probable que no desaparezca del todo en los próximos años.

#### Compromisos de ética y transparencia

Se han establecido compromisos a nivel de país para acrecentar la ética y la transparencia en las instituciones públicas. Se espera de todas ellas, iniciativas concretas para fortalecer sus sistemas de control e integridad y así elevar los indicadores de honestidad y confianza en el servicio público del país. La DGII no podrá quedarse abajo de este compromiso, por el contrario, deberá asumir el liderazgo que le corresponde a la entidad encargada de cautelar la aplicación de las leyes tributarias.

#### Inversión en capital humano en la administración tributaria

Sólo en los últimos 5 años, unos 80 funcionarios de la DGII emigraron al sector privado como asesores tributarios<sup>3</sup>, aprovechando el conocimiento adquirido en sus años en la Administración Tributaria. No parece rentable para el país seguir financiando con recursos públicos la formación de expertos fiscales, que luego serán reclutados por el sector privado. La DGII deberá abordar el tema de desarrollo y mantención de su inversión en capital humano.

#### Factores en el ámbito internacional

#### La crisis económica mundial y una recuperación con cierta incertidumbre

El fenómeno de la crisis económica mundial que se hizo sentir con fuerza desde el año 2009 impactó negativamente en los ingresos tributarios del país. La carga fiscal en ese año efectivamente retrocedió más de un punto. La baja significativa en el consumo, las utilidades de las empresas y el empleo, afectaron negativamente las principales bases de los impuestos. Es sabido que las crisis crean condiciones más propicias para la evasión.

Este número sólo consigna a los funcionarios que han renunciado voluntariamente a la DGII, para asumir funciones en el sector privado.



Muchos contribuyentes frente a escenarios económicos inciertos tienden a echar mano a los impuestos. Por su parte, la DGII no fue excluida de los programas de austeridad fiscal, con lo cual también los recursos para fiscalizar se vieron resentidos. El escenario económico mundial ha dado señales de mejoría no exentas de incertidumbre. Las mejores condiciones posibilitarían retomar a partir de este año o del siguiente los niveles de recaudación pre-crisis, sin embargo, no están descartados nuevos nubarrones económicos en los próximos años. Frente a un nuevo escenario de crisis, la DGII se vería muy afectada si se añaden nuevos recortes presupuestarios y, por ende, sería esperable un golpe mayor al de 2009 en los ingresos.

#### Coordinación fiscal internacional

El Salvador forma parte de la Unión Aduanera a nivel centroamericano y ha suscrito un conjunto de Tratados de Libre Comercio (TLC's) con otras economías. En ese marco de inserción internacional, será cada vez más necesaria también la suscripción de iniciativas de coordinación fiscal con otras jurisdicciones. La DGII ya está jugando un rol clave en la firma de Convenios para evitar la Doble Tributación con otros países y, en ese marco, deberá dar cumplimiento a futuros requerimientos de intercambio de información. La calidad del registro de contribuyentes será un factor esencial que deberá ser abordado para materializar tales requerimientos.

#### Las remesas externas y sus fluctuaciones

Las remesas que los salvadoreños residentes en el extranjero envían periódicamente a sus familiares en el país, son un factor de gran incidencia en la economía interna. El monto de éstas en el año 2010 habría superado los US\$ 3,600 millones, representando del orden del 16% del PIB del país. Las remesas incorporadas a la economía doméstica repercuten en el tipo de transacciones que debe verificar la DGII, por ejemplo, cuando se destinan a gasto, a compra de inmuebles, a depósitos bancarios, etc.

#### La relación con organismos internacionales y países donantes

Existe una manifiesta disposición de organismos internacionales y de países para apoyar iniciativas de mejora en la Administración Tributaria salvadoreña. Sin embargo, hasta ahora no ha existido un marco estratégico que armonice plenamente la cooperación internacional con tal objetivo. Se vislumbra, por ello, una gran oportunidad si es la propia Administración Tributaria la que logra establecer un plan de acción que guíe a los cooperantes.



#### 2.2 El Plan propuesto

Para la DGII, impulsar una reforma estructural se torna imprescindible en este momento. No será posible enfrentar los desafíos de los próximos años listados en la sección precedente, haciendo "más de lo mismo". El actual modelo de operación del DGII requiere ese cambio. La forma propuesta para llevar a cabo esta transformación será el **Plan Estratégico (PE)**.

Construir el PE ha tenido varios objetivos. Primero, dar solución expedita a los actuales "cuellos de botella" que impiden a la administración atacar de forma más eficaz el incumplimiento, con especial atención a los recursos de la DGII y al fortalecimiento de su gestión interna. Segundo, establecer un marco de estabilidad, que dé carácter institucional a los proyectos estratégicos garantizando que éstos no dependerán de cambios en los equipos ni en las autoridades. Y, tercero, comprometer a todos los efectivos de la Administración Tributaria, a las autoridades económicas, y por supuesto, a los propios contribuyentes en un esfuerzo con acciones y metas claras para reducir la evasión.

No es casual que el PE aluda explícitamente a un objetivo recaudador. Este objetivo representará el compromiso que adquiere la DGII para aportar desde su rol al objetivo nacional de mejorar los coeficientes de presión tributaria.

Estructurar esta transformación a través del PE tiene varias ventajas. Permite consolidar un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance, las que deben ser aplicadas *integralmente* para lograr su objetivo. Además interesa que los insumos y resultados sean comprometidos en un horizonte de tiempo plurianual. El Plan contempla su ejecución durante el período 2012-2014, y su entrada a pleno régimen desde fines de 2014. Asimismo, el Plan permitirá que los impactos esperados y compromisos puedan ser monitoreados año a año.

Para materializar su aplicación, el PE se ha organizado en torno a un set de proyectos que se consideran estratégicos más otros de apoyo.

Cabe señalar que el PE constituye un insumo clave para nutrir el proceso de generación del Plan Estratégico del Ministerio de Hacienda. En efecto, cada uno de sus componentes ha sido enlazado con un objetivo estratégico ministerial, tal como se muestra en la figura siguiente.

#### 2.3 Enlace entre Plan Estratégico de la DGII y Plan Estratégico del MIHAC

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL MIHAC

## PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y DE APOYO DE DGII

OE3: Mejorar el cumplimiento voluntario de la legislación fiscal incrementando sustancialmente la recaudación tributaria, logrando que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes, a fin de generar ahorro corriente para complementar el financiamiento de la inversión pública.

•PE1: Nuevo modelo de fiscalización.

- •PE2: Unidad integral de Grandes Contribuyentes.
- PE7: Implementación de reformas tributarias.
- •PA1: Educación Fiscal.

OE4: Mejorar el servicio a contribuyentes y usuarios para simplificar, facilitar y hacer mas transparentes los servicios brindados por el Ministerio de Hacienda.

- PE3: Gestión de registro y cuenta corriente.
- PE4: Internet como medio central de interacción.
- PE5: Reingeniería de procesos, reestructuración y control gerencial.

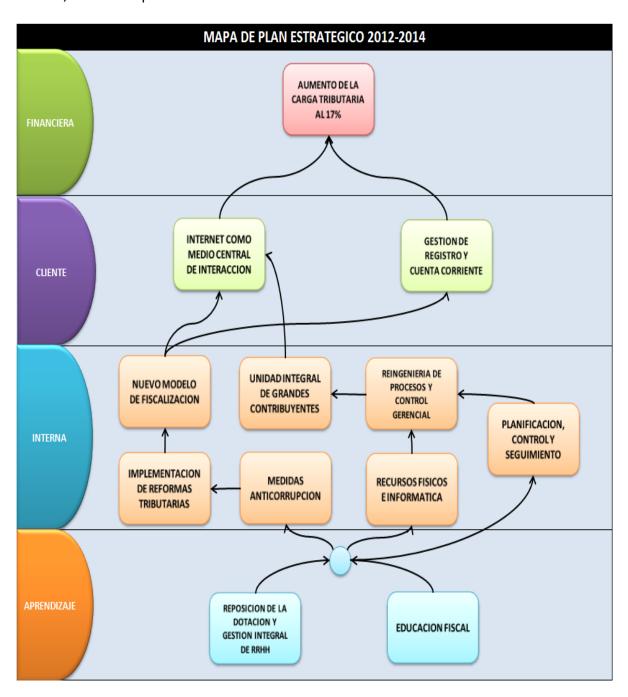
OE5: Incrementar el grado de interacción de los servicios internos institucionales incrementando el grado de interacción, coordinación y control en la toma de decisiones.

- PE6: Reposición de la dotación y gestión integral de RRHH.
- •PA2: Medidas anticorrupción.
- •PA3: Recursos físicos e informática.
- PA4: Planificación, control y seguimiento.



#### 2.4 Mapa Estratégico

En el mapa estratégico se representa los temas estratégicos e identifica las acciones que la DGII desarrollará para lograr el objetivo de combate de la evasión y reducción de la elusión, durante el periodo 2012-2014.





#### 2.5 Medidas propuestas para combatir la evasión

Ausencia de una Nuevo modelo de fiscalización. política y un plan de · Dotación y gestión integral de recurso humano a la Administración Tributaria control de la evasión Baja probabilidad de ser fiscalizado Nuevo modelo de fiscalización. Costo – beneficio de evadir · Creación de la Unidad Integral de Costo y complejidad en el **Grandes Contribuyentes** cumplimiento de las Internet como medio central de obligaciones tributarias interacción entre la A.T. y contribuyentes. Reingeniería procesos, de reestructuración control Administración gerencial. Tributaria débil Gestión de registro y cuenta Bajo control de los corriente. contribuyentes y sus Recursos físicos e informáticos. ingresos Planificación y seguimiento. • Medidas anticorrupción. Cultura de Educación Fiscal incumplimiento tributario

#### 2.6 Proyectos Estratégicos

Proyecto Estratégico 1: Nuevo Modelo de Fiscalización

#### Problemática:

En la actualidad, en la DGII se implementa un sistema de gestión de fiscalización automatizado – CSMS – que incorpora el uso de formulas y variables para la selección y asignación de contribuyentes que serán sujetos de fiscalización y un módulo de administración de casos donde se registran las gestiones realizadas a un contribuyente



como parte del mismo proceso; a pesar del esfuerzo realizado no se aplica en su plenitud un modelo de fiscalización basado en el análisis de riesgo, que le permita focalizar sus esfuerzos de control, separando responsabilidades operativas y de gestión en cada una de las fases del ciclo fiscalizador.

Uno de los signos de esta situación es la asertividad de sus procesos de fiscalización, la que no alcanza los niveles óptimos para la actual extensión relativa de la evasión en el país. Si bien algunos programas alcanzan buenos porcentajes de casos productivos (en los que se detectan anomalías), resulta apremiante extender esa asertividad a todos los procesos.

#### Acciones:

Lo que se propone desarrollar es complementar el actual modelo de fiscalización deterministico con la implementación de un modelo de fiscalización basado en el análisis de riesgo, y dar continuidad a la separación funcional que actualmente se ejecuta entre controles masivos y selectivos. En este modelo, se integrarán y coordinarán todos los procedimientos de fiscalización, desde la etapa de selección de casos hasta la etapa jurisdiccional. Este nuevo modelo deberá nivelar de un 60 a 70% la asertividad de la fiscalización hacia el año 2014.

Se reforzará tanto el diseño como la operación con un número cercano a los 300 funcionarios, entre fiscalizadores y profesionales de apoyo a la fiscalización. Esta nueva dotación se completará en 2014. Las acciones a reforzar con este incremento de personal serán la verificación, fiscalización y control sustantivos, masivos y puntuales, según estándares y prácticas internacionales. Se potenciarán los controles integrados de tributos internos y aduaneros, seleccionando aquéllos casos que sean de alto interés para la fiscalización de la DGII.

Con el complemento del modelo de fiscalización deterministico utilizado con apoyo del CSMS y el modelo de fiscalización basado en análisis de riesgo, se mejorarán los mecanismos de detección y selección de casos a fiscalizar. Para ello, se combinará la incorporación de más fiscalizadores con el desarrollo de nuevos sistemas de apoyo a la verificación de cruce. Se aplicará una revisión a fondo para elevar la actualización y oportunidad de la información para el control.

Se aplicará de forma sistemática el régimen sancionatorio, identificando a contribuyentes con conductas delictivas relacionadas a delitos de defraudación al Fisco. Se fortalecerá la capacidad de investigación y fiscalización. Se impulsará también un proyecto de fortalecimiento inter-institucional en el nexo de la Unidad de Investigación Penal Tributaria con la Fiscalía General de la República.



Se revisarán las estrategias de tratamiento de los omisos de declaraciones e informes y se destinarán nuevos recursos humanos e informáticos para reducir sustancialmente su nivel.

La selección de casos se continuará realizando de forma automatizada, fundamentalmente mediante la combinación del uso del CSMS y la implementación de un modelo de análisis de riesgo, para ambos modelos se utilizará parámetros y algoritmos definidos. Se asignará a cada contribuyente un nivel de riesgo relativo: bajo, medio, alto, extremo. Complementariamente, se usarán grupos de monitoreo de los contribuyentes sensibles (grandes y sectores particulares), donde se acompañará el comportamiento del sector, discrepancias entre un determinado contribuyente y su grupo de control, discrepancias en el comportamiento del grupo y de la economía.

Se integrará a partir de 2012 directamente el trabajo de abogados en el proceso de revisión de casos de auditoría. Los casos de auditoría serán coordinados integralmente de modo que garantizar que su construcción jurídica sea sólida. Para coordinarse con otras entidades fiscalizadoras, la DGII necesitará reforzar primero la coordinación interna de sus unidades.

#### Proyecto Estratégico 2: Unidad Integral de Grandes Contribuyentes

#### Problemática:

El control de los grandes contribuyentes hoy está fragmentado bajo tres diferentes unidades de la DGII: Subdirección de Grandes Contribuyentes, Oficina Regional de Oriente y Oficina Regional Occidente. A ello agrega un importante problema de cobertura pues atiende una nómina de más de 3,500 contribuyentes. Esto diluye la atención especial que debe establecerse sobre el segmento que representa la mayor aportación de ingresos tributarios del sistema. En efecto, dada la gran extensión de la nómina, algunos de los grandes contribuyentes pueden incluso no ser alcanzados por ninguna acción de control de riesgo en el lapso de uno o más períodos.

#### Acciones:

Se definirá que la Unidad de Grandes Contribuyentes dependa jerárquicamente de la Dirección General y que el resto de unidades operativas lo hagan de una nueva Dirección de Operaciones dentro del nivel central. Se espera consolidarlo no más allá del año 2013.



Al final de 2012, se tendrá reducida la nómina a un número en torno a 300 grandes contribuyentes nacionales, que representen del orden del 60% al 70% de la recaudación total. Se establecerá por ende un estándar de entre 10 a 15 contribuyentes por funcionario en la nueva Unidad de Grandes Contribuyentes. Esta deberá asumir el ciclo completo de atención de los contribuyentes en su jurisdicción, desde la inscripción, la atención y servicios, la gestión de declaraciones, la fiscalización y control, los cambios o trámites a lo largo de su ciclo, y eventualmente, la baja o desinscripción.

La nueva Unidad de Grandes Contribuyentes tendrá información actualizada y certera del 100% de su nómina. Es decir, en los 300 contribuyentes se generará 100% de certeza en su ubicación, su información societaria, su sector económico, el estado de actividad o inactividad, su cuenta corriente, etc. El nivel de omisos en su nómina deberá ser cero. La calidad de información de sus declaraciones deberá tender a nivel cero en cuanto a errores u omisiones. Además será necesario gestionar el 100% de dichas declaraciones por Internet. La interacción en los demás trámites será también centrada en Internet. Además deberá garantizar someter a monitoreo a cada uno de los contribuyentes, es decir, no habrá grandes contribuyentes que durante un periodo completo no sean alcanzados por la mano de la DGII. La nueva Unidad deberá obtener información relevante de sus contribuyentes desde otras instancias fiscales y privadas (Aduanas, Tesorería, Asociaciones Empresariales, etc.)

#### Proyecto Estratégico 3: Gestión del Registro & Cuenta Corriente

#### Problemática:

La DGII hoy carece de mecanismos institucionales y permanentes que garanticen que cada vez que se detecte una inconsistencia en el registro de contribuyentes, esta sea reportada de inmediato al administrador del registro. No se cuenta con validaciones en línea o en diferido, de la información que ingresa al registro en los procesos de inscripción o modificaciones, contra la información contenida en las fuentes oficiales responsables de la información de registro de ciudadanos, registro mercantil, registro de la propiedad y otros similares.

El Registro de Contribuyentes (NIT) contiene varios miles de registros de agentes que no son contribuyentes y miles de direcciones para contribuyentes activos que no están actualizados lo cual lo vuelve poco confiable.

Por el lado de la Cuenta Corriente Tributaria, hay atrasos sustanciales derivados de la carencia de recursos ad-hoc en la DGII. Sobre cien mil solicitudes para Certificados de Solvencia Tributaria aún no pueden ser cubiertos debido a esa razón. A su vez, los datos



de declaraciones de impuestos con pagos presentadas en los bancos comerciales o en cajeros ("Colecturías" de Tesorería), son transcritos por esas instituciones y proporcionados a la DGII para ingresarlos en la cuenta corriente de cada contribuyente usualmente un mes tarde o más, y con un alto porcentaje de errores.

#### Acciones:

Se hace indispensable que la DGII ponga en marcha acciones en pro de la calidad de la información clave contenida en el registro de contribuyentes y que se determinen las estrategias para depurar la información, así como diseñar e implementar los programas correspondientes. Se continuará con la emisión de los Números de Identificación Tributaria (NITs) a los Contribuyentes en los diferentes Centros de Servicio Regionales y de Grandes Contribuyentes. Sin embargo, el mantenimiento de la base de datos del Registro de Contribuyentes se centralizará. Se aplicará una actualización de las Actividades Económicas de los contribuyentes, según la CIIU Revisión 4 dentro del año 2012.

Se procederá a la desinscripción o inactivación masiva de IVA, en todos aquellos casos en que en un determinado número de períodos, no se registren movimientos ni operaciones económicas por parte de la entidad o persona inscrita. Esta regla se aplicará a contar del año 2012.

Se automatizará la cuenta corriente y la emisión de solvencias y se ampliarán estos servicios a través de internet. Se establecerán una gestión coordinada con las entidades de la administración fiscal para la mora tanto de tributos internos como de aduaneros. Se establecerá una coordinación para avanzar hacia una cuenta corriente de tributos internos y aduaneros, asimismo como también el pago de los mismos.

#### Proyecto Estratégico 4: Internet como medio central de interacción

#### Problemática:

En la actualidad, un 61% de las declaraciones se presentan mediante declaración electrónica tributaria (DET) por la vía de diskettes, CD, DVD, y memorias USB. Un 26% se presenta manualmente y apenas el 13% por Internet. Los pagos por internet son sólo un tercio del total. Para estos bajos niveles relativos del uso de Internet, se manejan diferentes argumentos, desde situaciones culturales hasta falta de recursos económicos y humanos. Si bien es cierto que las DET constituyen un avance importante para evitar errores aritméticos y de la lógica primaria de consistencia, éstas siguen manejando el papel y no cuentan con validaciones en línea y otros mecanismos útiles de revisión. El alto uso del papel conlleva a procesos engorrosos y costosos de validación y corrección de



inconsistencias y a disponer de la información de manera tardía para actuar efectivamente ante la omisión, la evasión y la morosidad.

#### Acciones:

Se afinará la declaración y pago por internet, para garantizar un servicio de altísima calidad. Se establecerá la obligatoriedad de declaración y pago por internet a grupos o segmentos de contribuyentes. En el caso de los Grandes Contribuyentes (bajo la nueva nómina focalizada) y otros segmentos específicos de contribuyentes medianos se reforzará el objetivo de operación y atención de 100% por medios Internet.

Para el año 2014 las declaraciones en papel se reducirán al 10%. Se aplicarán para ello incentivos, como plazos ampliados cuando se declare y pague por internet y otros que induzcan a los contribuyentes al uso de los medios electrónicos. Se implementará un número referencial que sirva para pagar en cualquier entidad bancaria, digitando sólo el número o leyéndolo mediante código de barras, mismo que ha sido previsto en el sistema de Pago Electrónico de El Salvador (PAGOES), pero que aún no se implementa en el sistema de pagos de los impuestos administrados por el Ministerio de Hacienda. Se desarrollarán campañas intensivas de divulgación y promoción de las declaraciones y pagos por internet.

Se impulsará el desarrollo e implementación de facturación electrónica. Se integrará el proceso de devoluciones de tributos internos y aduaneros. Se implementará el "Dictamen Fiscal Electrónico". Se ofertará a los contribuyentes un sistema en Internet para consultar la jurisprudencia (denominado CAT Legal), a partir del año 2012.

#### Proyecto Estratégico 5: Reingeniería de Procesos, Restructuración & Control Gerencial

#### Problemática:

La DGII necesita revisar y reorganizar sus procesos en términos de su estructura organizacional, de las herramientas tecnológicas, de la coordinación interna y del modelo de gestión. Si no aplica una revisión constante y en profundidad de sus procesos y procedimientos, arriesga la obtención y administración de información proveniente de fuentes externas, la consolidación del procesamiento de declaraciones informativas, el mejoramiento del modelo de riesgo estadístico, la depuración y mantenimiento del registro y de las actividades económicas, la consolidación del modulo de omisos, entre muchos otros desafíos que se vienen hacia adelante.



#### Acciones:

La DGII definirá los procesos transversales que se deben cumplir de manera uniforme y estandarizada en cualquiera de sus áreas. Revisará y actualizará el modelo de sistema de gestión de calidad, adaptándolo al nuevo modelo de fiscalización, por ejemplo. Desarrollará las opciones pendientes de los módulos actuales y mejoras en el funcionamiento del sistema SIIT-WEB. Simplificará y fortalecerá los procesos y sistemas de atención a los contribuyentes y usuarios. Revisará y garantizará el cumplimiento de estándares de calidad en el cumplimiento de plazos de trámites gestionados a los contribuyentes. Mejorará el sistema de atención de peticiones. La DGII simplificará su estructura organizativa y eliminará el traslape de funciones entre las unidades antes del año 2014.

#### Proyecto Estratégico 6: Reposición de la dotación y gestión integral de RRHH

#### Problemática:

La DGII enfrenta un fuerte déficit de dotación. Los problemas de dotación se han hecho críticos con la cancelación del programa de estudiantes ad honorem. Cabe mencionar que esta dotación extra presupuestaria representaba en 2010 cerca de 700 colaboradores, es decir, permitía extender en casi 70% la fuerza para las tareas más básicas de la DGII. En el ámbito de la fiscalización este déficit se traducirá en una mayor evasión, especialmente, por la menor cobertura y presencia derivada de ella. En el ámbito de la atención, la situación de las colas de espera de los contribuyentes en las ubicaciones de Servicio al Contribuyente, colapsarán en los días de vencimiento de las declaraciones de impuestos y pagos.

#### Acciones:

Como ya se señaló en secciones precedentes se suplirá el personal de la DGII con 300 funcionarios de carácter regular. A partir de 2014, deberán estar ya plenamente incorporados. Estos irán a apoyar fundamentalmente el nuevo modelo de fiscalización, aunque también reforzarán a la nueva Unidad de Grandes Contribuyentes, la gestión de registro y cuenta corriente, el uso de Internet y la reingeniería que permitirán generar la recaudación adicional comprometida. Adicionalmente, se establecerá un nuevo programa de estudiantes universitarios denominado "Formación de Capital Humano", con 350 participantes. Estas serán rotativas de manera de mantener un stock de apoyo de ese número todos los años. El objetivo del Programa de Formación de Capital Humano será



compensar en parte el déficit de recaudación que se producirá con el fin de los funcionarios ad-honorem.

<u>Tabla 2</u> Requerimientos de Dotación por año

Requerimientos de	Contrataciones	Contrataciones	Contrataciones	Total
Dotación	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Contrataciones
Funcionarios regulares	100	100	100	300
Formación de Capital	350	350	350	350
Humano				

Fuente: DGII

Por otra parte, se establecerá un Programa de Recursos Humanos para la función de la DGII, que administre directamente personal, entrenamiento y presupuesto, atendido el alto grado de especialización técnica que se requiere para sus funcionarios. Se establecerá un Sistema de Gestión de Desarrollo Profesional para reclutamiento, entrenamiento, compensación, escalafones de carrera y promoción basada en calificaciones y competencia. Se diseñarán programas formales de inducción para personal nuevo; cursos técnicos especiales para entrenamiento más avanzado; y cursos de Formación Profesional Continua (FPC) para potenciar las habilidades más afines al objetivo del Plan Estratégico .

## Proyecto Estratégico 7: Implementación de las reformas tributarias

#### Problemática:

En la actualidad se están poniendo en marcha varios proyectos de ley modificatorios del sistema tributario salvadoreño. Esas iniciativas legales, y otras más que puedan sumarse en el futuro, serán desaprovechadas si a la DGII no se la dota de las condiciones adecuadas para aplicarlas.

#### Acciones:

Se realizará el desarrollo e implementación de un plan de divulgación y capacitación en forma interna al personal de la DGII y externa a contribuyentes del Régimen de Simplificación Tributaria y de las reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta. Se desarrollará e implementará un software especializado con las aplicaciones informáticas y módulos necesarios para la administración y control del impuesto del Régimen Simplificado, diseño de formularios físicos y electrónicos de registro y declaración de impuesto, elaboración de manuales, guías e instructivos de orientación. Se dará seguimiento, monitoreo y evaluación del funcionamiento y control de resultados del Régimen de Simplificación Tributaria y de las reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta.



#### 2.7 Proyectos de Apoyo

#### Problemática:

En las áreas de apoyo existe una serie de situaciones críticas para dar curso a los proyectos estratégicos. En el caso de la función de Informática, la reducida cantidad de personal con que cuenta la DGII representa un fuerte cuello de botella. El proyecto estratégico que aspira a establecer Internet como medio central de relación con el contribuyente, requiere para su implementación de los recursos, tanto para desarrollo como para mantenimiento. En el caso del apoyo y planificación, la DGII hoy no cuenta con recursos para dar cobertura y monitoreo a la aplicación de un plan como el que se propone. Una situación similar se observa en el caso de las iniciativas de educación fiscal y de medidas anticorrupción. Sin ellas, no es posible sostener un plan contra la evasión.

#### Acciones:

Se identificarán, adicionalmente a los proyectos estratégicos, 4 proyectos de apoyo. Estos proyectos de apoyo serán: Educación Fiscal; Medidas Anticorrupción; Recursos Físicos e Informáticos; y Planificación, Control y Seguimiento. Las acciones específicas incluyen tanto la agregación de recursos adicionales, como la aplicación de medidas de reorientación y clarificación de funciones en la estructura DGII.

#### 3. BENEFICIOS Y COSTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO

#### 3.1. ¿Qué efectos tendría no aplicar el Plan?

Como escenario base se ha evaluado el efecto de *no* llevar a cabo un proyecto de transformación para la DGII. Una de las implicancias más concretas de mantener el modelo actual de administración tributaria se manifestará en los niveles de cumplimiento y, por consiguiente, en los niveles de recaudación. En efecto, si no se ejecuta el PE se estima que se perderán al menos US\$40 millones de recaudación por año. Esta estimación viene dada por el efecto recaudador directo e indirecto asociado al personal ad-honorem que dejó de operar este año. Se trata, en todo caso, de una cota inferior para la pérdida porque en la medida que el PE se deje sin ejecución, se irán deteriorando progresivamente las condiciones de cumplimiento en los próximos años, amplificando la cifra anterior de pérdida de ingresos.



#### 3.2. Costos del Plan

La siguiente tabla muestra los costos del PE. Estos se han estimado en un monto de US\$7.0 millones a partir del año 2014.

<u>Tabla 4.</u> Estimación de costos del PE

			2014 y
	2012	2013	siguientes
Concepto	Mill.US\$	Mill.US\$	Mill.US\$
Proyectos Estratégicos y de Apoyo	6.0	6.2	7.0
Total PE	6.0	6.2	7.0

Fuente: DGII

Cabe hacer notar que si se abre la posibilidad de un cofinanciamiento con cooperantes internacionales en las componentes vinculadas a asistencia y capacitación, equipamiento informático, y campañas de difusión del PE, se podría reducir la necesidad de financiamiento a unos US\$ 4.4 millones para el año 2014 y siguientes.

#### 3.3. Beneficios recaudatorios del Plan

La siguiente tabla muestra los beneficios recaudatorios que trae consigo el PE. Uno de las componentes del PE supone contener en parte la pérdida de recaudación por la salida de la dotación ad-honorem a través de la aplicación del "Programa de Formación de Capital Humano". Como puede apreciarse esta compensación sólo es parcial. La otra componente supone generar rendimientos efectivos por sobre esa situación. El rendimiento neto efectivo del PE consolidando ambas componentes se ha estimado en unos US\$97.2 millones.

<u>Tabla 5.</u> Estimación de Beneficios del PE

			2014 y
	2012	2013	siguientes
Concepto	Mill.US\$	Mill.US\$	Mill.US\$
Reemplazo Ad-Honorem por Programa de			
Formación de Capital Humano	-2.5	-2.5	-2.5
Recaudación Efectiva Adicional	49.8	69.8	99.7
Total Neto PE	47.3	67.3	97.2

Fuente: DGII en base a información presupuestaria y rendimientos efectivos de fiscalización.



#### 3.4. Consolidado Costo-Beneficio del Plan

El costo de implementar este plan se va a amortizando año tras año, llegando a representar un 7% de la recaudación neta adicional generada en los años 2014 y siguientes. Asimismo, el retorno bruto adicional por US\$1 adicional invertido en la DGII llega a US\$14.

<u>Tabla 6.</u> Estimación Consolidada Costo - Beneficios del PE

			2014 y
Concepto	2012	2013	siguientes
	Mill.US\$	Mill.US\$	Mill.US\$
Recaudación adicional neta PE	47.3	67.3	97.2
Costo PE	6.0	6.2	7.0
Costo Adicional/Recaudación Adicional Neta (%)	13%	9%	7%
Rentabilidad bruta por 1 US\$ adicional (US\$)	7.9	10.9	14.0

Fuente: DGII en base a información presupuestaria y rendimientos efectivos de fiscalización.

El PE, aplicado íntegramente, elevará la recaudación en unos US\$97.2 millones anuales a contar del año 2014. Al mismo tiempo, el monto de recaudación adicional aportado por el PE, aplicado íntegramente, equivale a aumentar aproximadamente en 0.4 puntos la carga tributaria de El Salvador, al 2014.