



INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES
(IGLOBAL)

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET (IUIOG)

El Proceso de Reforma Financiera Gubernamental en Materia Tributaria
en la República Dominicana

Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Proponente
Julio Aníbal Fernández Javier

Asesora
Licda. Yokasta Guzmán

18 de febrero de 2013
Santo Domingo, República Dominicana

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. Método	6
1.1 Antecedentes	6
1.2 Planteamiento del problema	12
1.3 Objetivos	13
1.4 Justificación	14
1.5 Marco Teórico	14
1.6 Hipótesis	15
2. Reforma de la Administración Financiera y sus alcances en el área Tributaria y Arancelaria	16
2.1 Modificación del Marco Legal Arancelario	16
2.2 Un Marco Legal Anacrónico y Base Constitucional de las Autonomías	16
2.3 La Ley No.226-06, en el Contexto de la Reforma	17
2.4 La Ley No.227-06, Nuevo Marco Legal Arancelario	19
2.5 Logros y Avances en el Nuevo Marco Legal	21
2.6 La Nueva DGII y el impacto de la Reforma	21
2.7 Administración Arancelaria en nuevo Marco Legal	24
2.8 Régimen Legal del órgano Rector de Política Fiscal	26
3. Rol del Ministerio de Hacienda en el Proceso de Reforma	27
3.1 Relación de Coordinación Institucional	27
3.2 La Dirección de Política Tributaria sus funciones	29
3.3 El Recurso Jerárquico después de la Reforma	32
3.4 Modificaciones al Recurso en la Nueva Legislación	33
3.5 Limite a la Relaciones de Coordinación Institucional	34

4. El Consejo Superior de la Administración de Tributaria y la Naturaleza de sus funciones.....	36
4.1 Naturaleza de sus funciones	36
4.2 Relaciones de la DGII y la DGA con el Ministerio de Hacienda en el Consejo Superior de la Administración Tributaria	38
4.3 Relación de Equilibrio en las Autonomía de la DGII y la DGA con el Ministerio de Hacienda	39
4.4 Iniciativas Legislativas Posteriores a la Reforma	42
 CONCLUSIONES.....	 43
 RECOMENDACIONES	 47
 BIBLIOGRAFÍA	 50
 ANEXOS.....	 52

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación para optar por el Máster en Alta Dirección Pública ofrecido por el Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Republica Dominicana y el Instituto Universitario Ortega y Gasset de España, trataremos el Proceso de la Reforma Financiera Gubernamental en Materia tributaria en la República Dominicana, haciendo énfasis en las Autonomías otorgadas a la Dirección de Aduanas y a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), durante este proceso.

En el inicio del desarrollo del mismo, en la parte relativa a los antecedentes, realizaremos una breve exposición sobre el contexto nacional e internacional en que se produce este proceso de reforma en la Republica Dominicana y los imperativos que inciden en las indicadas autonomías. Asimismo desarrollaremos la parte metodológica donde plantearemos la problemática objeto de investigación, los objetivos específicos y generales que nos proponemos en la misma, el marco teórico que utilizaremos y las hipótesis sobre las cuales intentaremos sustentar nuestra tesis

Luego, analizaremos en una segunda parte los cambios operados en el Marco Legal de las instituciones objeto de estudio en nuestro trabajo de tesis, a través de las leyes 226-06, 227-06, que otorgan autonomías administrativas, financieras, presupuestarias,, técnicas y funcionales a las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos, así como la ley No.494-06, que crea el Ministerio de Hacienda y le asigna la responsabilidad de institución rectora de la Política Fiscal en la Republica Dominicana.

En la tercera parte abordaremos los logros y avances obtenidos por las Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Impuestos Internos del proceso de autonomía en el cobro y administración de los tributos y de los aranceles, así como la evaluación de la calidad de los servicios que ofrecen a los contribuyentes vinculados a las actividades bajo la responsabilidad de dicha entidades.

Posteriormente investigaremos sobre el rol del Ministerio de Hacienda como institución tutelar de la Dirección General de Impuestos y la Dirección General de Aduanas, la plaza del Recurso Jerárquico en el nuevo ordenamiento legal y las modificaciones introducidas al mismo que han implicado su desaparición por ante el Ministerio de Hacienda, y por otra parte los vínculos y relaciones institucionales surgidas de las nuevas disposiciones legales aprobadas en el proceso de reforma, examinando en esta parte la naturaleza de las funciones de nuevos órganos surgidos del proceso tales como: La Dirección General de Política y Legislación Tributaria y el Consejo Superior de la Administración Tributaria.

Finalmente abordaremos en la última parte del desarrollo de nuestra investigación las características de las relaciones surgidas, luego del proceso de reforma y de autonomías, entre las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos y el Ministerio de Hacienda con el interés de determinar si las mismas han dado lugar a una relación de subordinación o de colaboración institucional que mantenga el equilibrio racional que debe existir entre estas y el Ministerio de Hacienda en su calidad de institución rectora de la Política Fiscal en la Republica Dominicana, y haciendo una mención somera de las nuevas iniciativas legislativas aprobada con posterioridad a la reforma para culminar con nuestras recomendaciones

1) METODO

1.2 Antecedentes

La presente investigación forma parte de uno de los requisitos para obtener el título de máster en Alta Dirección Pública. El título de la investigación que realizaremos como tesis se denomina: **“El proceso de Reforma Financiera Gubernamental en materia Tributaria en la República Dominicana”**.

Para la presente investigación consultaremos los trabajos realizados por diferentes autores que han analizado el proceso de reforma de la administración financiera gubernamental en materia tributaria y arancelaria realizado en la República Dominicana a partir del año 2005.

Analizaremos los contenidos vertidos en la obra **“Reforma de la Hacienda Pública”** publicada por la Secretaría de Estado de Hacienda en el año dos mil siete (2007). Así como artículos publicados en revistas especializadas de temas tributarios y arancelarios donde se analiza el proceso de reforma llevado a cabo en la República Dominicana y el resultado que el mismo ha arrojado en la administración y cobro de los Tributos y Aranceles en República Dominicana.

Del experto francés en reforma y desarrollo Jacques Atalli, analizaremos los enfoques fiscales y arancelarios contenido en las cientos diez propuestas para incorporarlas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, convertida en la Ley No.1-12.

En el aspecto legal analizaremos una serie de iniciativas legislativas que le ha dado soporte legal y conceptual al proceso de reforma, tales como: Leyes 226-06 y 227-06, que otorgan autonomías administrativas, financieras y funcional a las direcciones generales de impuestos internos y aduanas, ley No.494-06, que transforma la Secretaría de Estado de Finanzas en Secretaría de Estado de Hacienda.

Nos auxiliaremos además de entrevista realizadas a los actores de las diferentes instituciones vinculadas a la presente investigación, para recabar sus pareceres y opiniones del proceso de de reforma objeto del análisis en este trabajo de tesis.

Proceso de Reforma Dominicana frente a la realidad Latinoamericana:

La década de los noventas fue testigo de la aplicación del paquete de reforma económica del Consenso de Washington en la casi totalidad de los países de la América Latina. Las instituciones financieras internacionales apoyaron decididamente ese paquete de reformas con créditos vinculados a dichas reformas y condicionando su sus desembolsos a los avances obtenidos.

El proceso de desmonte se inició en el sector externo con la modernización arancelaria en 1990, el desarrollo de la zona franca en 1990, el cambio de régimen tributario en 1993, previamente en 1992 se ha producido una reforma laboral.

Con la reforma arancelaria de 1990 se produjo el proceso de desmonte gradual de la estructura proteccionista del país. La cantidad de tarifa arancelaria y su dispersión se redujeron y oscilaron entre 5% y 35%., con esta reforma se establece un arancel cero para los insumos, equipos y maquinarias orientadas hacia la agropecuaria.

Por el lado fiscal, el Código Tributario que se aprobó en 1992 amplió la base tributaria, especifica de manera clara los ingresos gravables, implantó un régimen de retención, redujo las exoneraciones y exenciones, sustituyó los gravámenes específicos por impuestos ad valorem y revisó los impuestos sobre utilidades de capital y de herencia. También simplificaron las regulaciones tributarias y los procedimientos fueron más transparentes; se redujo el número de tasa y se limitó considerablemente las discrecionalidades. Además se eliminó el gravamen al ingreso personal de los trabajadores de menores ingresos y se establecieron escalas progresivas al resto de los contribuyentes.

Los aranceles caían de un 88% en 1989 a un 14.5% en 1998 y se colocan en 6.9% en 2007. El esfuerzo por la apertura comercial es inmenso, también se

producen cambios importantes en la tasa del impuesto sobre la renta a las empresas que cae de 49% en 1989 a 25% al inicio de los noventas, colocándose en 28% en el año 2007. Algo parecido ocurre con el impuesto sobre la renta. El ITEBIS pasa de un 6% en 1989 a un 8% en 1998 colocándose en un 16% en 2006 y cursando en la actualidad una propuesta en el congreso nacional de elevarlo a un 18%. El esfuerzo fiscal ha sido considerable. Al empezar la década de los noventas la presión tributaria en República Dominicana representa el 11% del PIB para el 2007, se esperaba que superara el 18% del PIB, sin embargo la misma se mantiene en el año en un 12.9% resultando evidente que ha existido un estancamiento en su evaluación ascendente la cual la sitúa por debajo de la media de los países Latinoamericanos que oscila entre un 18% y un 23% del PIB.

La vinculación comercial de la República Dominicana con los Estados Unidos se ha desarrollado históricamente a través de varios mecanismos, tales como:

1. Cuota azucarera y acceso preferencial al mercado norteamericano.
2. Iniciativa para la cuenca del Caribe el 1ro de Enero de 1984 entró en vigor en Estados Unidos la Ley para la recuperación económica de la cuenca del Caribe mejor conocida como Iniciativa para la Cuenca del Caribe o ICC, mediante la cual se otorgó un acceso preferencial del mercado de los Estados Unidos para la gran mayoría de los productos provenientes de los países Centroamericanos y del Caribe.
3. Sistema Generalizado de Preferencia (SGP): un programa de preferencia arancelaria otorgado por los países industrializados a los países en desarrollo. Estas preferencias son unilaterales por lo tanto los países beneficiarios no otorgan reducciones equivalentes.

Es de todo sabido que las exportaciones azucareras constituyeron, por décadas, la piedra angular del comercio exterior dominicano. La cuota azucarera fue siempre un mecanismo comercial mediante el cual el país se benefició económicamente de un acceso preferencial, usado como instrumento para estabilizar el mercado libre mundial aumentaba cuando los precios del mercado libre crecían hacia los techos, se reducía o se suspendía cuando los precios caían. Se convirtió principalmente en los años 60 y 70, en el gran soporte del desarrollo económico nacional. La cuota fue de hecho un referente muy

poderoso para la regulación de las relaciones bilaterales entre la República Dominicana y los Estados Unidos.

República Dominicana es el séptimo mayor socio comercial de los Estados Unidos en el hemisferio Occidental. Los primeros son: Canadá, México, Brasil, Venezuela, Chile y Colombia; Además ocupa el lugar 28 entre los socios comerciales de Estados Unidos a nivel mundial. Es el primer socio comercial de los Estados Unidos en el Caribe, también la República Dominicana es el mayor socio comercial de los Estados Unidos entre los países del DR-CAFTA.

El acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos mejor conocido por las siglas en inglés DR-CAFTA, expande y consolida el acceso del que ya disfrutaban los países de Centroamérica y República Dominicana en el marco para la iniciativa para la cuenca del Caribe.

Otorga un acceso recíproco a los productos de Estados Unidos en los mercados de Centroamérica y la República Dominicana, liberaliza casi todos los servicios, introduce cláusulas que favorecen la creación de un clima de negocio más propicio para la inversión extranjera directa.

El DR-CAFTA fortalece las instituciones y da mayor transparencia al manejo de los asuntos públicos, impulsa la modernización, la norma y procedimiento claves tales como: Compra y Contrataciones gubernamentales, derecho de propiedad intelectual, modernización de las Aduanas, flexibilización de las restricciones fitosanitarias. Impulsa también la regulación medioambiental y laboral. En este contexto de proceso de reforma general en los países de la América Latina, impulsado por los organismos financieros internacionales, motorizado por el consenso de Washington y ante la eventual firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y países Centroamericanos es que la República Dominicana implementa su proceso de reforma financiera gubernamental mediante la cual se hace necesario el establecimiento de autonomías financieras, administrativas y funcional a las Direcciones Generales de impuestos Internos y Aduana, la transformación de la Secretaría de Estado de Finanzas en la Secretaría de Hacienda dando nacimiento a la Dirección General de Política y Legislación Tributaria y al Consejo Superior de la Administración Tributaria, creando un

nuevo marco de regulación legal entre las indicadas Direcciones Generales y la Secretaria de Hacienda el cual es el objeto de investigación y análisis en este trabajo de investigación

Proceso de reforma en las últimas décadas:

La República Dominicana sin duda alguna que ha venido experimentando un progresivo proceso de reforma política e institucional en las últimas dos décadas que han incidido de manera determinante en los logros adquirido en el mejoramiento de su sistema político y el fortalecimiento de su arquitectura institucional.

Las primeras olas de reforma datan del año 1992 cuando fruto del consenso de las fuerzas políticas mayoritarias de la época se pudieron realizar acuerdos para la aprobación congresual y puesta en ejecución un nuevo Código Tributario que viene a darle coherencia a la dispersa legislación impositiva y arancelaria e incorporar nuevas figuras en esta materia en nuestro ordenamiento jurídico. Así como la aprobación de un Código Laboral destinando a realizar importantes aporte en el régimen de regulaciones y arbitrajes de las relaciones entre el capital y el trabajo como principales actores del proceso económicos representados por los patrones y los trabajadores.

Luego de la crisis política surgida a raíz de las elecciones de 1994, que culminaron con un fuerte cuestionamiento por parte de sus principales actores y por la opinión pública nacional e internacional, el poder de turno tuvo que hacer varias concepciones políticas que establecieron nuevas figuras institucionales en nuestro sistema político tales como: La separación de las elecciones presidenciales y congresuales, La creación del Consejo Nacional de la Magistratura, incorporación de una mayoría calificada para ganar las elecciones de un cincuenta por ciento más uno de los votos validos emitidos y además le fue recortado el mandato presidencia al Doctor Joaquín Balague.

El indicado proceso continuó con mayor profundidad con la llegada al poder del Doctor Leonel Fernández Reyna y su Partido de la Liberación Dominicana, los cuales exhibieron desde su llegada al poder en el año 1996 una clara vocación reformadora.

Entre otras acciones conviene destacar la fusión en una sola institución de la Dirección de Rentas Internas y la nueva Dirección General de Impuestos Sobre la Renta iniciando de esta manera una fase de notables avances de modernización y organización de la Administración Tributaria de la República Dominicana que ha sido objeto de reconocimiento de los diferentes sectores de la sociedad dominicana.

Este proceso de reforma institucional no logró realizar avances considerables durante el período 2000-2004, por la falta de voluntad política desde las más altas esferas del estado de promover y apoyar las reformas así como por el advenimiento de una aguda crisis económica en la República Dominicana durante el año 2003, por la quiebra de instituciones financieras nacionales que sumieron al país en la parálisis y la falta de acción gubernamental a nivel de reformas institucionales.

Es en este nuevo contexto que se inicia la modificación y creación de nuevas leyes con el objetivo de reformar y modernizar la Administración Financiera Gubernamental y la Administración Tributaria y Arancelaria, así en el año 2005 se inicia la implementación del sistema integrado de Gestión Financiera Gubernamental (SIGEE) y la promulgación de nuevas leyes que conforman la Administración Financiera Gubernamental y la Reforma Tributaria tales como la Ley 494-06, que crea el Ministerio de Hacienda, Leyes 226-06 y 227-06, que otorgan autonomía administrativa, financiera y técnica a la Dirección General de Impuestos Internos y a la Dirección General de Aduanas, las cuales luego de haber transcurrido más de siete años de su promulgación y su implementación son el objeto de nuestro análisis en este proyecto de tesis.

La razón fundamental de realizar este estudio sobre la Reforma Financiera en Materia Tributaria lo constituye la curiosidad de saber si esta reforma ha posibilitado un mejor desempeño en las áreas de Administración de los Tributos y los Aranceles en la República Dominicana o si las mismas han dado tales niveles de autonomía a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y de Aduana en relación a su Ministerio de Hacienda que estos les ha permitido romper el vínculo de tutela con el Ministerio de Hacienda.

PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA OBJETO DE NUESTROS ESTUDIOS HEMOS ELABORADO EL PLAN DE INVESTIGACIÓN QUE PROPONEMOS A CONTINUACIÓN.

1.2 Planteamiento del Problema

En el desarrollo del análisis de la Reforma Financiera Gubernamental en el área Tributaria en la República Dominicana, las interrogantes que planteamos en este trabajo de investigación y que pretendemos responder son las siguientes:

- 1) Qué es la Reforma Financiera Gubernamental en materia Tributaria en la República Dominicana?
- 2) Ha constituido la Reforma Financiera en el área Tributaria un mecanismo efectivo para el buen funcionamiento de la Dirección General de Impuestos y la Dirección General de Aduanas?
- 3) Las autonomías financieras han debilitado las relaciones del titular del Ministerio de Hacienda con relación a las Direcciones Generales de Impuesto Internos y Aduanas?

1.3 Objetivos

En este capítulo de los objetivos pretendemos dar respuestas a las interrogantes formuladas en la sección de Planteamiento del problema.

Objetivos específicos

En los objetivos específicos nos proponemos determinar si las autonomías financieras acordadas a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduana han permitido a los ciudadanos obtener un servicio de mejor calidad de parte de ambas instituciones.

Determinar si la Reforma Financiera Gubernamental en el área Tributaria ha permitido a las Direcciones de Impuestos Internos y Aduanas una mejor cobranza de los impuestos y los aranceles.

1.4 Justificación

La investigación sobre el proceso de la reforma financiera gubernamental en área tributaria, persigue descubrir cuáles han sido los avances logrados en sus autonomías por las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas luego de la implementación de la reforma.

Así como conocer las mejoras logradas por estas instituciones en su funcionamiento luego de la aplicación de la reforma.

Para tales fines realizaremos una revisión de los marcos legales adoptados por las instituciones objeto de la presente investigación, así como informe que midan el resultado de la gestión de ambas instituciones luego de acordadas sus respectivas autonomías.

Otro elemento objeto de nuestro estudio es descubrir si el proceso de reforma permitió al país adaptar el marco institucional de las Direcciones Generales de Impuestos internos a los requerimientos que demandaban la firma de acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y los países centroamericano.

1.5 Marco Teórico

El marco teórico nuestro tiene como propósito dar a nuestra investigación un sistema coordinado y coherente de conceptos y proposiciones que permitan abordar el problema. Para tales fines abordaremos los conceptos contenidos en la obra La Reforma de la Hacienda en República Dominicana, relativo al Ministerio de Hacienda, su rol y sus funciones, La Dirección General de Política y Legislación Tributaria, La Naturaleza de sus funciones así como el Consejo Superior de la Administración Tributaria como órgano de Coordinación de Políticas Públicas en materia Tributaria y Arancelaria, entre los diferentes actores que interactúan en las indicadas áreas.

Por otra parte, en relación a las Autonomías Administrativas, Financieras y Funcional utilizaremos los conceptos legales contenidos en las Leyes 226-06 y 227-06 que conceden las indicadas autonomías a dichas instituciones, además utilizaremos los textos y análisis que abordan las autonomías acordadas a las referidas instituciones dentro de los cuales existen planteamientos que consideran muy extensivos dichas autonomías y otras que consideran la misma muy equilibrada acorde con las necesidades de las instituciones objeto del presente estudio.

En sentido general al abordar la Reforma Financiera Gubernamental en materia Tributaria debemos hacerlo en un contexto integral y para tales fines utilizaremos la Ley 567-05, de la Tesorería Nacional, Ley No. 06-06 de Crédito Público, Ley 340-06 de Compra y Contrataciones, Ley 423-06, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, Ley 496-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo, Ley 498-06 del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley 05-07 del Sistema Integrado de Administración Financiera. En términos generales estas leyes incorporan conceptos institucionales, normativos y técnicos que resultan importantes para el desarrollo del presente trabajo.

Por último utilizaremos las obras de Francisco Canahuate, “La Política Fiscal, Monetaria y Cambiaria de la República”, de Julio Estrella “La Moneda, La Banca y Las Finanzas en la República Dominicana”, y de los expertos en Política Tributaria Hugo González Caro: “La Armonización Tributaria y la Investigación Económica y la J. Gómez Sabarin y Hugo González Caro: “Manual de Finanzas Pública y Política Tributaria, las cuales nos aportan herramientas teórica de una enorme importancia para la

comprensión y el abordaje de los temas Tributarios y Arancelarios que forman parte del fundamento de esta investigación.

1.6 Hipótesis

Luego de un riguroso estudio del proceso de reforma, la aplicación del conjunto de legislaciones que sustentan la misma y los resultados exhibidos por cada uno de las instituciones involucradas en este proceso de cambios en la administración financiera gubernamental en el área tributaria y arancelaria nos proponemos demostrar el valor de verdad de los siguientes supuestos teóricos.

- La Reforma Financiera Gubernamental en el área Tributaria y arancelaria ha dotado a las instituciones encargadas de administrar los tributos y los aranceles de una verdadera autonomía administrativa, financiera y funcional.
- Las Autonomías acordadas a la Dirección General de Impuestos Internos y a la Dirección General de Aduanas les han permitido a estas agencias obtener mejores resultados en el cobro de los impuestos y los aranceles.
- Dentro del marco de la reforma La Dirección General de Política y Legislación Tributaria constituye una institución efectiva de coordinación entre las Direcciones Generales de Impuestos Internos, Aduanas y el Ministerio de Hacienda.
- El consejo Superior de la Administración Tributaria es un mecanismo de control para el Ministerio de Hacienda ejercer su labor de tutela sobre las Direcciones Generales de Impuestos y Aduana.

2) LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SUS ALCANCES EN EL ÁREA TRIBUTARIA Y ARANCELARIA

2.1 Modificación del Marco Legal Arancelario

Como hemos afirmado en la introducción de nuestro trabajo de investigación la República Dominicana ha venido realizando un programa de reforma de su Administración Financiera cuyos componentes principales son los sistemas presupuestarios con un nuevo marco legal, el traspaso de todo el manejo del sistema de crédito al Ministerio de Hacienda y la creación de una Dirección General de Crédito Público, la creación del Sistema de Integración Financiera Gubernamental (SIGEF), la creación de la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Este proceso de reforma también se extendió hasta el ámbito impositivo y arancelario con las aprobaciones de la Leyes 226-06 y 227-06, que otorgan autonomías Administrativas Financieras, Técnicas y Funcionales a la Dirección General de Aduanas y a la Dirección General de Impuestos Internos.

2.2 Un Marco Legal Anacrónico y Base Constitucional de la Autonomías.

Las razones que motivaron al legislador a revisar el marco legal de la Dirección General de Aduanas lo constituye la necesidad de reorientar en términos institucionales su organización jurídica y su inserción en la Administración estatal, dado que la República Dominicana en esos momentos se encontraba inmersa en un proceso de apertura global y de integración comercial destacándose el Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos de América y los países Centroamericanos.

De ahí que, para que esas firmas fueran logradas, se requería de una institución que pudiera gozar de la necesaria flexibilidad para la administración y recaudo de los Tributos que le competen como sería un órgano autónomo. Esto así porque la Dirección General de Aduanas es una entidad facilitadora del comercio encargada de velar por la buena aplicación y recaudación de los tributos aduaneros y se hace necesario que este pueda disponer de autonomía funcional y financiera para impulsar su proceso de modernización y estén acorde con las exigencias que se plantean a medianos y largo plazo.

De ahí es que, la Ley 3489 del año 1953, resultaba un marco legal anacrónico que le impedían a la Dirección General de Aduanas cumplir con ese nuevo rol que le demandaban los tiempos y la nueva realidad económica y comercial nacional e internacional, razón por la cual el legislador adoptó en el mes de junio del año 2006 la Ley 226-06 que otorgó personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Aduanas.

Base Constitucional y Legal de las Autonomías

En la República Dominicana el régimen político administrativo obedece a un Estado Centralizado, contrario a otras naciones como los Estados Unidos de Norteamérica, los Estados Unidos Mexicanos donde existen Estados Federales o en España donde existen Regiones dotadas de una fuerte autonomía en nuestros días. La característica del Estado Dominicano es la Centralización. En tal virtud la constitución de la República, promulgada el 10 de enero del 2010, establece en su artículo 7, lo siguiente: **“la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”**.

El Legislador ha querido ser bastante claro en este sentido, esa es la razón por la cual abundó sobre la característica de esta definición en el artículo 141, de la constitución referida al establece que: **“La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provisto de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el poder ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración Pública”**, como se puede ver las autonomías otorgadas por la ley tienen sus límites tal como establece el legislador en este artículo de la constitución, las mismas deben estar sometida a la tutela y vigilancia del Ministro responsable del área donde esta ejerza su función.

Además de las disposiciones constitucionales referidas anteriormente la ley adjetiva también trata de regular el tema relativo a las autonomías en la Administración Pública, en tal sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública No.247, de fecha 09 del mes de agosto del año 2012, establece en el numeral No.1, del artículo 12, como se indica a continuación: “Todos los entes y órganos de ejerzan una función administrativa estarán regidos en el cumplimiento de su misión por el principio de unidad de la Administración Pública. En consecuencia, incumbirá a las autoridades del Estado determinar las condiciones y normas esenciales de organización y funcionamiento de los servicios públicos, lo cual requiere disponer y ejercer un control jerárquico, de fiscalización o de tutela, para garantizar la protección del interés general y de los derechos de la personas. El o la presidente de la Republica es la máxima autoridad rectora de la Administración Pública en el marco del Poder Ejecutivos y, en tal condición posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos quela ejercen, para garantizar la unidad de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la leyes”.

Finalmente, resulta cierto y evidente que las autonomías acordadas por el legislador en el caso de la especie a las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos deben estar sometida al cumplimiento de lo establecido por la constitución y la ley organiza de la Administración Pública en la Republica Dominicana, las cuales establecen que las mismas deben respetar el vinculo de tutela y vigilancia con el Ministro del área, que este caso lo es el Ministro de Hacienda.

2.3 Ley No. 226-06 en el Contexto de la Reforma

En este contexto de Reforma Financiera Gubernamental, es aprobada la Ley 226-06, en el mes de junio del año 2006, la cual en su artículo primero expresa:” La presente Ley otorga a la Dirección General de Aduanas (DGA) la calidad de ente de derecho público con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio. Regula asimismo su estructura y funcionamiento, tendrá capacidad jurídica para adquirir derechos y contratar obligaciones. Realizara los actos y ejercerá los mandatos previstos en la presente Ley y su reglamento.

Como se puede observar en el indicado artículo esta nueva disposición le concede a la Dirección General una autonomía lo más amplia posible que no le era acordada por la Ley No. 3489, que rige su funcionamiento, sin embargo es importante resaltar que la nueva Ley no deroga a la antigua disposición legal y establece que las disposiciones de la misma continuarán vigentes, siempre que no sean contrarias a las disposiciones contenidas en la nueva Ley, así como por las disposiciones de la Ley 11-92, del 16 de mayo del 1992, que aprueba el Código Tributario de la Republica Dominicana, en lo que se refiere exclusivamente a los recursos y procedimientos jurisdiccionales.

El nuevo marco legal otorga la competencia a la DGA para la recaudación y administración de todos los tributos y derechos relacionados con el comercio exterior, debiendo asegurar y velar en todo momento por la correcta aplicación de las Leyes que incidan en el ámbito de su competencia, así como velar por el cumplimiento de todas las disposiciones que le estén atribuidas por las convenciones internacionales, Leyes y Reglamentos especiales.

Dentro de la nueva noción de autonomía le concede la potestad de establecer y administrar el presupuesto de la entidad, así como gestionar el patrimonio conformado por los bienes muebles e inmuebles y activos intangibles de su propiedad y los que le sean asignados por el estado para su funcionamiento, así como celebrar acuerdos, contratos y convenios vinculados con el desarrollo de sus funciones.

En relación a la gestión interna podrá definir la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas, para la cual podrá distribuir competencias, crear modificar o suprimir entidades administrativas y áreas regionales y contratar los recursos humanos, para la cual adoptará los lineamientos generales establecidos en la Ley de Función Pública.

Sobre la organización y Dirección se establece que la DGA estará dirigida de conformidad con su artículo 5, de la indicada ley, por un Director General y por cuatro subdirectores, quienes serán los encargados de las distintas áreas administrativas y técnica a los afines de dar un buen servicio y eficiente funcionamiento y el párrafo del referido artículo establece que existirá un consejo de Dirección conformado por el

Director General y los cuatros Subdirectores. El rol del Secretario de Estado de Finanzas está subordinado a la facultad del Director General de Aduanas de proponerle las recomendaciones sobre políticas, programas y estrategias con el fin de mejorar la política fiscal y recaudatoria del Estado.

Finalmente sobre el régimen económico y financiero se establece que el presupuesto de la Dirección General de Aduanas estará conformado por el cuatro por ciento (4%) de la recaudación efectiva obtenida cada mes por concepto de los tributos al comercio exterior administrado por ella y el cero punto cuatro por ciento (0.4%) del valor del costo, seguro y flete (CIF) de las importaciones, que será cobrado a los importadores como tasa por servicio aduanero, El uso de los excedentes con respecto al presupuesto anual será sometido a la aprobación del poder ejecutivo.

2.4 Ley 227-06, Nuevo Marco Legal Tributario

Al abordar la aprobación de la ley 207-06, que otorga autonomía a la DGII, que anterior a la misma el gobierno de turno presidido por el Doctor Joaquín Balaguer se había trazado la meta política de realizar en la República Dominicana, como hemos afirmado anteriormente, una Reforma Tributaria Integral comprensiva de los impuestos al comercio exterior y de los impuestos internos, que culminó en su primera fase con la aprobación del Código Tributario de la República Dominicana, aprobado mediante ley No. 11-92, del 16 de mayo de 1992 y el nuevo arancel de Aduanas aprobado mediante la Ley No. 1493 del 26 de Agosto de 1993.

Este proceso continuó con la Ley no. 166-97, del 27 de Julio de 1997, que fusionó en la recién creada Dirección General de Impuestos Internos (DGII), las Direcciones Generales de impuestos sobre la renta y de Rentas Internas, y luego la Ley No. 227-06 que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa técnica y patrimonial propia a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), objeto de análisis en esta parte de nuestra investigación.

Las razones que motivaron la unificación de ambas instituciones respondían básicamente a criterios que apelaban a una unidad en la función de recaudación y fiscalización de los tributos, a la necesidad de disminución de los gastos administrativos generados en gran parte por la existencia de una duplicidad de funciones y la necesidad de simplificar los procedimientos tributarios de ambas instituciones, así como cumplir los controles para una recaudación más eficiente.

Por otra parte en un contexto de apertura e integración comercial los ingresos aduaneros habrían de reducirse gradualmente, por lo que se hacía necesario fortalecer las recaudaciones de fuentes internas estableciendo como uno de los fundamentos para alcanzar este objetivo una mayor eficiencia de la Dirección General de Impuestos Internos, logrando controlar el nivel de evasión existente.

Entre los aspectos novedosos de la nueva Ley 227-06 que otorga personalidad jurídica y Autonomía administrativa, presupuestaria, técnica, funcional y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos, está el otorgamiento de la capacidad jurídica para adquirir derechos y contratar obligaciones, sin embargo a pesar del establecimiento de la indicada autonomía el Legislador estableció, no obstante, que la misma estará sujeta a 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.

El artículo 3, de la referida Ley 227-06 establece: **”La Dirección 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 Leyes tributarias que inciden en su ámbito de competencia”.**

Con esta afirmación la nueva disposición reafirma la potestad recaudatoria de los tributos nacionales en una sola institución y delimita los campos de acción la Dirección General de Aduanas que será la responsable del cobro de los aranceles y el ITEBIS por concepto del comercio internacional y la DGII responsable del cobro de los impuestos de carácter nacional.

Una expresión de la autonomía administrativa otorgada por la nueva ley lo constituye la potestad de definir su estructura orgánica para lo cual podrá distribuir competencia, crear, modificar o suprimir unidades administrativas y áreas regionales y contratar los recursos humanos, para lo cual se adoptarán los lineamientos generales de la Ley de función pública, así el establecimiento de la facultad para celebrar acuerdos, contratos y convenios vinculados con el desarrollo de sus funciones.

Sobre el régimen económico y financiero de la Dirección General de Impuestos Internos, el artículo 14, de la indicada Ley, establece que su presupuesto se nutrirá del Dos por ciento (2%) de la recaudación efectiva obtenida cada mes, por concepto de los tributos administrados indicando que el uso de los excedentes será sometido a la aprobación del poder ejecutivo.

Luego de haber analizado la primera parte de nuestro trabajo de investigación relativo al nuevo marco legal en materia arancelaria y tributaria acordado en virtud de la Leyes 226-07 y 226-06, que conceden a la Dirección General de Impuestos Internos y a la Dirección General de Aduanas, autónomas funcionales, financieras, administrativas, presupuestarias y técnica y resaltar los aspectos más significativos de las mismas abordaremos en la segunda parte de nuestra investigación logros y avances del nuevo marco legal.

2.5 Logros y avances en el Nuevo Marco Legal

Para abordar los avances obtenidos por las DGA y DGII, luego de la promulgación de las leyes que conforman la reforma de la Administración Financiera Gubernamental es importante destacar que las mismas están destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública e impulsar el rendimiento de cuenta.

La creación de la Secretaria de Estado de Finanzas, es el principal reto de la Reforma. Su responsabilidad principal será actuar como órgano rector de las Finanzas

Públicas Nacionales tendrá la misión de diseñar y proponer al Poder Ejecutivo la política fiscal del gobierno y conducir su ejecución y evaluación asegurando el equilibrio permanente del tesoro público y la sostenibilidad fiscal en el mediano/largo plazo, en el marco de los lineamientos estratégicos que apruebe el gobierno.

2.6 La Nueva Dirección General de Impuestos Internos y el impacto de la Reforma

Luego de haber transcurrido más de seis años de la aprobación de la ley 227-06 de Autonomía Técnica y Financiera a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en el proceso de modernización de la Administración Financiera Gubernamental el impacto que dicha reforma ha tenido en su funcionamiento puede ser objeto de reconocimiento hoy en día según cuestionamiento que hemos realizado a los usuarios de los servicios que brinda la indicada institución.

La mayoría de los ciudadanos que acuden a las oficinas de dicha institución a realizar el pago de los tributos considera que la DGII ha venido presentando una mejora importante en la atención a los usuarios, de igual manera los ciudadanos consultados están conteste que la DGII ha realizado una profesionalización de sus recursos humanos, la cual se inició con el realización de un curso técnico en materia impositiva, con la asesoría de una Agencia de Cooperación Internacional para integrar a la Administración Tributaria una primera promoción de profesionales entrenados en los conocimientos técnicos del sector y luego ha continuado con la incorporación de jóvenes profesionales que son seleccionados por una firma privada en base a sus méritos académicos y su capacidad profesional.

A la rigurosa selección de recursos humanos capacitados se agrega la incorporación de la tecnología de la información y la comunicación a los procesos de la DGII, con lo cual ha quedado atrás la tramitación de expediente de manejos rustica y manual y se han digitalizado los procesos y procedimientos pudiendo el contribuyente cumplir con su obligación tributaria y realizar cualquier trámite desde su computadora en su hogar u oficina.

Al visitar las oficinas de donde operan las Agencias de la Dirección General de Impuestos Internos se puede apreciar el orden, la limpieza y la organización de su planta física lo que contrasta grandemente con las deterioradas y desordenadas oficinas de antes que se caracterizaban por el sucio, el desorden, el bullicio y la presencia en las mismas de personas denominadas “Tributarios” que timaban y engañaban tanto al fisco como al contribuyente.

Según un estudio realizado por la Revista Mercado del mes de Junio del año 2010, sobre las Empresas e Instituciones preferidas por los dominicanos para trabajar, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) figuraba en el séptimo lugar de un número de cien instituciones y empresas, la razón por la cual los ciudadanos consultados la preferían es que su clima de trabajo está determinado por altos niveles de satisfacción en la aplicación de una equitativa política salarial por el trabajo realizado y porque ofrece oportunidades de desarrollo y crecimiento.

Como reconocimiento de la efectiva labor que ha venido desempeñando la Dirección General de Impuestos Internos cabe destacar la condecoración de que fue objeto por parte del Poder Ejecutivo con la Orden del Merito de Duarte, Sánchez y Mella en el grado Gran Cruz de Plata, por sus servicios de méritos sobresalientes. En uno de los considerandos del Decreto que otorga el indicado reconocimiento el Presidente de la República Doctor Leonel Fernández, destaca que la DGII es la Institución Pública que ha mostrado mejor desempeño tecnológico constituyendo un referente para otras Administraciones Tributarias de América Latina.

En este mismo sentido los industriales Antonio Isa Conde, Ernesto Villalta, César Nicolás Pénzon, integrantes del Consejo de pasados presidentes de la Asociación de Industrias de Herrera (AEIH), expresaron en un anuncio público su bien parecer sobre la Gestión que realiza Impuestos Internos, para ellos la DGII ha sido convertida en un ejemplo de eficiencia gerencial a seguir por las demás Instituciones del Estado y de que podemos manejar con criterio gerencial los asuntos de estado.

Finalmente como una muestra del impacto del proceso de Reforma y del nuevo Marco Legal, cabe destacar la mejora lograda en las recaudaciones fiscales por parte de la DGII, pues las realizadas durante el año 2005, antes de la aprobación de la Ley 227-06,

ascendió a la suma de RD\$82,220,000.00, para pasar luego al monto de RD\$110,579 millones en el año 2006, observándose un aumento considerable de las recaudaciones, desde entonces los montos de las mismas han ido en aumento cada año registrando la suma de RD\$207,850.5 millones hasta el mes de octubre del año 2012, estimando las autoridades al frente de la institución que ascenderán a la suma de RD\$249,000.000.00 al final del año 2012, y con una proyección de ingresos fiscales para el año 2013 de RD\$289,000,000.00 millones.

Luego de haber realizado un análisis 2.6 de la nueva Dirección de Impuestos Internos y el Impacto de la Reforma, nos abocaremos al análisis 2.7 El Sistema de Administración de los Aranceles en el Nuevo Ordenamiento Legal.

2.7 El Administración de los Aranceles en el Nuevo Legal

A raíz del proceso de modernización de la administración financiera gubernamental y el otorgamiento de las autonomías a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas el rol de ambas instituciones en el cobro y administración de los tributos y los aranceles se ha delimitado en dos campos, como hemos podido observar, el campo de nuestra investigación. Así la DGII tiene la responsabilidad del cobro de los impuestos internos nacionales casi en su totalidad y la DGA asume la responsabilidad del cobro de los aranceles al comercio internacional el cobro del ITBIS y algunos selectivos y tasas.

Los servicios por la Dirección General de Aduanas en este sentido han observado una gran agilidad en el despacho de mercancías traída al país a través de los diferentes puertos y aeropuertos nacionales e internacionales y puntos fronterizos por parte de los comerciantes importadores. Las cuales pueden ser retirados en plazos de dos o tres días luego del pago de la obligación arancelaria por parte del contribuyente.

Cabe destacar la transparencia en el cobro de los aranceles y de los tributos por parte de la DGA los cuales se encuentran estandarizados y son publicados en su plataforma informática pudiendo el contribuyente consultarla y en base a la información obtenida realizar los cálculos que deben pagar por la importación de un bien o mercancía desde el exterior hacia nuestro país.

Los avances logrados por la DGA en términos de los servicios permiten a los usuarios realizar la declaración de su mercancía a través de los formularios contenidos en líneas en su plataforma informática, lo cual representa un ahorro de tiempo y de recurso al contribuyente y le facilita la realización de sus actividades comerciales de importación de mercancías y otros tipos de bienes.

En visitas realizadas a las instalaciones de la DGA, durante la recolección de información para nuestra investigación pudimos comprobar la moderna y confortable planta física de su sede central la organización y eficaz atención que les son brindados a las personas que visitan dicha institución. Observándose una gran profesionalización en el personal que labora en las diferentes áreas técnicas y de atención al contribuyente de dicha institución.

Muestra de los avances logrados por la Dirección General de Aduanas los constituyen la creación de una escuela auspiciada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), para la preparación y formación de los profesionales y todo el personal vinculada la gestión aduanera en la Republica Dominicana y otros países de la Región. En la misma se celebran frecuentemente eventos internacionales de alta calidad académica donde participan expertos de diferentes regiones del mundo en los temas de aduanas y de comercio internacional.

Las consecuencias del proceso de la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales que ha realizado la Republica Dominicana con otras naciones o bloque de naciones se reflejan en una disminución significativa de los ingresos por cobro de aranceles y las otras obligaciones de los importadores como el ITEBIS, Los impuestos selectivos y las tasas y comisiones administrativas las recaudaciones mermaron en alrededor 13% a partir del año 2007. En el año 2007 las recaudaciones se contrajeron en un 4.6% a causa de los acuerdos comerciales, en el 2008 el sacrificio subió a un 6.5% en el 2009 a un 8.5% y en el 2010 a un 6.5% y en año 2011 de un 11%.

En la presión fiscal en la Republica Dominicana se ha realizado una disminución importante en los últimos cuatro años, pasando del 17% a un 13% desde el año 2007 hasta el año 2011. Los ingresos de la Dirección General de Aduanas como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), también han sufrido una caída más fuerte que la de la

presión fiscal, colocándose en 2010 casi a la mitad de su nivel de 2005, año anterior a la entrada en vigencia de la ley de autonomía de dicha institución.

Es importante resaltar sobre el componente de las recaudaciones aduanales que las misma todavía son una fuente importante de ingresos fiscales, con una ponderación al 2011 de un 25% a pesar de su relativa baja dentro de los ingresos generales. El itebis se ha convertido en la principal fuente de recaudación de la DGA sin embargo las recaudaciones por arancel se han visto afectados por un fuerte aumento de las importaciones que entran con tasa cero consecuencia de lo acordado en los tratados de libre comercio que el país ha firmado y por las excepciones fiscales y arancelarias acordada en varias leyes de incentivos, tales como la ley de Desarrollo Fronterizo, la Ley de Pro industria, Ley de zona Franca, la Ley Desarrollo del Turismo, entre otras.

Finalmente se pueden apreciar logros y avances significativos en el funcionamiento de la Dirección General de Aduanas (DGA), luego del proceso de Reforma de la Administración de la Reforma Financiera Gubernamental en las aéreas tributarias, las cuales se traducen en la modernización y adecuación de sus aéreas físicas incorporación de elementos modernos en su plataforma informática que permite a los usuarios de sus servicios realizar la declaración de sus mercancías a través de un mecanismos ágil, eficaz y rápido de despacho de las mismas, todo lo cual es apreciado y valorado positivamente por los comerciantes importadores y por los usuarios de los servicio de aduanas, sin embargo en términos globales a nivel del peso de las recaudaciones del estado la Dirección General Aduana ha ido perdiendo volumen en las estructuras de la misma como hemos observado, por la entrada en vigencia por los tratados de libre comercio y por el aumento del gasto tributario del gobierno a través de las Leyes de Incentivos Fiscales

2.8 Régimen Legal del Órgano Rector de la Política Fiscal

Las leyes que conforme la reforma de la Administración Financiera Gubernamental están todas destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública e impulsar el rendimiento de cuenta.

La creación de la Secretaria de Estado de Finanzas, es el principal reto de la Reforma. Su responsabilidad principal será actuar como órgano rector de las Finanzas Públicas Nacionales.

Tendrá la misión de diseñar y proponer al Poder Ejecutivo la política fiscal del gobierno y conducir su ejecución y evaluación asegurando el equilibrio permanente del tesoro público y la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, en el marco de los lineamientos estratégicos que apruebe el gobierno.

La responsabilidad principal de la antigua Secretaria de Estado de Finanzas, anterior al proceso de reforma, solo comprendía las funciones relacionadas con la programación y capacitación de ingresos y con los pagos del gobierno central, sin incluir temas tan importantes como el crédito público, el presupuesto y el diseño de la conducción de la política fiscal se encontraban atomizados.

El nuevo régimen legal que rige el órgano rector de la política fiscal es la Ley No.494-06, de organización de la Secretaria de Estado de Hacienda tiene como objetivo principal organizar la Secretaria de Estado de Hacienda como unidad encargada de todos los aspectos de la política fiscal que incluye la Política Tributaria, la Política de Gastos, la Política Presupuestaria y el Financiamiento Externo o Interno. En el enfoque que hemos dado a nuestro trabajo de investigación sobre la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental en el área Tributaria y Arancelaria, hemos hecho énfasis en las Autonomías otorgadas a la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas, así como el impacto que estas autonomías han provocado en el desempeño de las funciones de estas instituciones, y el vínculo de tutela que estas tienen con su Ministerio de Tutela que lo es el Ministerio de Hacienda denominado al momento de la promulgación de las leyes de autonomías Secretaría de Estado de Hacienda.

En la parte anterior hemos analizado los logros relativos a las autonomías otorgadas de las leyes 226-06 y 227-06 y hemos hecho referencia al nuevo marco que rige el órgano rector de la política fiscal del gobierno y esta tercera parte abordaremos a continuación el Rol del Ministerio de Hacienda.

3) ROL DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN EL PROCESO DE REFORMA

3.1 Relación de Coordinación Institucional

Sin duda alguna que el rol central del Ministerio de Hacienda en el proceso de Reforma Financiera Gubernamental es bastante amplio, por los diversos temas que la misma implica y que van desde la política del endeudamiento público o crédito público, la temática relativa al presupuesto, las nuevas orientaciones sobre compras y contrataciones públicas y las que resultan de mayor interés para nuestra investigación que son las leyes autonomías de las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos y el rol atribuido en la nueva ley a la Dirección General de Política y Legislación Tributaria y el Consejo Superior de la Administración Tributaria, ambos órganos contenidos en el nuevo marco legal del Ministerio de Hacienda.

La Reforma tiene el propósito de actualizar la misión de la antigua Secretaria de Estado de Finanzas, ajustándola al contexto económico actual en el marco de una organización que imprima coherencia y consistencia a las decisiones de política fiscal y contribuya al desarrollo económico y social procurando una eficiente distribución del ingreso público.

La ley de la organización del Ministerio de Hacienda presenta aspecto de gran revelación tales como el desarrollo de un nuevo modelo de organización que imprime coherencia y supera las debilidades estructurales de la gestión fiscal.

En relación a la organización del Ministerio de Hacienda la Ley 1494-06, en su origen estableció la configuración de tres subsecretarías posteriormente Vice ministerio, las cuales por la importancia de las mismas en el nuevo modelo de gestión de finanza pública enumeramos a continuación

La Subsecretaría de Estado de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad, que tiene a su cargo la formulación y evaluación de la política relacionada con la asignación,

administración y registro de los recursos financieros y materiales del Estado, a través del ejercicio de las funciones de presupuesto de contrataciones públicas de bienes, obras, servicios y concesiones de administración de bienes muebles e inmuebles y de la contabilidad gubernamental.

Dentro de este esquema se crea también la Subsecretaría Técnico o Administrativa la cual es responsable de prestar servicios de apoyo a las diversas dependencias de la Secretaría de Hacienda, tales como: Tesorería Nacional, Dirección General de Bienes Nacionales, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contrataciones Públicas, Dirección General de Pensiones, Dirección General de Presupuesto, entre otras. Esta subsecretaría luego (Vice ministerio) tiene a su cargo además la coordinación de la gestión interna del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Recursos Humanos, Dirección Administrativa de Bienes y Servicios, Dirección Financiera, y Dirección de Servicios Tecnológicos y Comunicaciones todo de conformidad con el artículo 5, de la ley No.494-06, de la ley que crea la Secretaría de Estado de Hacienda.

Finalmente debemos mencionar la Subsecretaría Tesoro, que se encarga de la formulación y evaluación de la política y legislación seleccionada con la captación de los recursos financieros, el manejo del Tesoro Público y del sistema provisional o Sistema Nacional de Pensiones regulados por las leyes 379 y 1869.

Las funciones para la obtención de los ingresos y financiamiento que requiere el Estado, cualquiera que sea el concepto que permita su captación y proteger estas fuentes internas o externas, y supervisar la programación y administración de pagos que realiza el Tesoro Público. Esta es la Subsecretaría bajo la cual se encuentra la Dirección General de Política y Legislación Tributaria que es la instancia del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se vinculan la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduana en las labores de coordinación, para el monitoreo y evaluación conjunto del comportamiento de los ingresos en relación a lo recaudado y lo proyectado en el presupuesto y la revisión permanente de la presión fiscal y el efecto de las diferentes disposiciones impositivas.

3.2 La Dirección General de Política y Legislación Tributaria y sus funciones

Del estudio y la observación en la práctica de las funciones que la Ley 494-06, pone a cargo de la Dirección General de Política y Legislación Tributaria podemos observar que las mismas abarcan diferentes áreas de la Política Tributaria y Arancelaria que constituyen novedades incorporadas al Ministerio de Hacienda en el Proceso de Reforma Financiera en las indicadas áreas.

Así se puede constatar que esta Dirección General es la responsable en el Ministerio de Hacienda de realizar los estudios para poder determinar las acciones necesarias que deben tomar, desde el punto de vista impositivo, las autoridades responsables para mantener la sostenibilidad fiscal.

Además realizar los trámites y cálculos de las exoneraciones que son otorgados a los distintos sectores del aparato productivo nacional para determinar su monto y realizar los registros correspondientes de los mismos, para que sirva como información estadística para los hacedores de Políticas Económicas y cual persona interesada desde el punto de vista académico.

La Dirección General de Políticas y Legislación Tributaria es el órgano que lleva la representación del Ministerio de Hacienda en los proceso de negociación de los Acuerdos Tributarios y Arancelarios que se propone firmar la República Dominicana con otros Estados, así como cuando se trata de un Acuerdo de Intercambio de Información Fiscal, de un Acuerdo para evitar la doble tributación o en el proceso de negociación de Acuerdos de Libre Comercio que impliquen la liberalización arancelaria de algún producto o de una serie de productos.

En este rol los responsables de la Dirección de Política y Legislación Tributaria, en representación del Ministro de Hacienda, realizan sus labores en coordinación con los técnicos responsables de las respectivas áreas a tratar tanto de la Dirección General de Impuestos Internos como de la Dirección General de Aduanas, es la representante también del Ministerio de Hacienda en la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales, la cual está compuesta por catorce dependencias gubernamentales y la preside el Ministerio de Relaciones

Exteriores, quien es la autoridad máxima de la política de negociación en la República Dominicana, bajo la autoridad del Presidente de la República.

Dentro de las funciones de la Dirección General de Aduanas cabe destacar su responsabilidad en la tramitación y autorización de las exoneraciones a los diferentes sectores e instituciones que son beneficiadas por disposiciones legales tales como: Las Embajadas, Las Iglesias de las diferentes denominaciones religiosas, Las Instituciones sin fines de lucro, Instituciones Públicas y las diferentes áreas de la Economía beneficiadas con leyes de excepciones tributarias como la Ley de Desarrollo Fronterizo, Ley de Incentivo a la Energía Renovable, Ley de Zona Franca y la Ley de Pro industria.

Para la tramitación de las exoneraciones y excepciones fiscales por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria los interesados deben tener una autorización de sus respectivos consejos sectoriales, para una empresa que quiera obtener una excepción fiscal en virtud de la Ley 28-01, de Desarrollo Fronterizo, debe tener una resolución aprobatoria del Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo, si se trata de una exoneración vinculada al sector turismo la resolución aprobatoria debe emanar del Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR) y se trata de una exoneración a una empresa de zona franca, la resolución debe ser emitida por el Consejo Nacional de Zonas Francas.

Estas facultades puestas a cargo por la Ley de creación de la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, han sido fortalecida por la emisión del Decreto 162-11, que contempla que todas las solicitudes de exoneraciones de impuestos amparadas en Leyes o Contratos de Concesión ratificadas por el Congreso Nacional, sean sometidas al Ministerio de Hacienda para su estudio y tramitación, el mismo decreto establece que se le dé seguimiento y fiscalización a las exoneraciones otorgadas para asegurarse que a los bienes objetos de exoneraciones se le esté dando el uso previsto en la Ley o Contrato que lo contempla y notifique a la DGII y la DGA para que proceda de acuerdo a los artículos 8,9 y 10 de la Ley 4027 sobre exoneraciones de impuestos.

Finalmente luego de analizar la naturaleza de las funciones de la Dirección General de Política y Legislación y de ver las responsabilidades que le son delegadas por el Ministerio de Hacienda se puede comprobar que es a través de esta entidad que se producen las relaciones de coordinación y de colaboración interinstitucional entre las Direcciones Generales de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas y el Ministerio de Hacienda, dentro del nuevo marco legal creado luego de la Reforma Financiera Gubernamental en los aspectos tributarios y arancelarios. El conjunto de actividades y de acciones que están íntimamente vinculados para la materialización de una exoneración entre la DGPLT, la DGII y la DGA en una expresión real de este rol.

3.4 El Recurso Jerárquico después de la Reforma

El artículo 181, de la Ley 3489, establece: **“Contra las decisiones del Director General de Aduanas podrá reclamarse por escrito motivado, ante el Secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público, dentro de un plazo de Diez días a contar del recibo por el interesado de la comunicación que por correo electrónico le haya hecho el Director General de Aduanas”**.

Se trata, en consecuencia, de la habilitación de una vía de acción que esta ley pone a disposición de los usuarios de los servicios de la Dirección General de Aduanas, que no estén conformes con una decisión de su principal ejecutivo de recurrir por antes su superior jerárquico, instituyendo de esta manera el Recurso Jerárquico.

Sobre el particular la indicada Ley establece que en vista de la reclamación el Secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público solicitará del Director General de Aduanas todos los informes que necesite para el estudio y decisión del caso y establece además que la decisión del Secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público se comunicará al interesado por correo certificado de entrega especial, en la cual deberá citar el texto legal o reglamentario en que se apoya.

En el artículo 185, se establece que si el interesado no estuviere conforme con la legalidad de la decisión del Secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público podrá recurrir ante el Tribunal Superior Administrativo.

Para la operatividad de la utilización de la vía de la acción por ante la Secretaria de Estado de Finanzas, y dado el volumen de los mismos, esta se vio en la necesidad de crear el Departamento de Recursos Jerárquicos en beneficio de los contribuyentes, los cuales no conforme con las decisiones del Director General de Aduanas e Impuestos Interno, podían recurrir por ante el órgano encargado de asistir al Secretario de Finanzas en las soluciones de los litigios que eran sometidos por parte de los contribuyentes.

El Secretario de Estado de Finanzas actuaba como Tribunal de alzada en relación con el Director General de Aduanas y la Dirección General de Impuestos Internos, pero con el tiempo dicho recurso se convirtió como una vía de escape de los contribuyentes que buscaban, a través de mecanismos jurídicos, retrasar el cumplimiento del pago de su obligación tributaria, produciéndose un estancamiento en las decisiones por parte del Secretario de Estado de Finanzas y aumento del cúmulo de expedientes pendientes.

Luego de emitida una decisión por parte del Secretario de Estado de Finanzas, el contribuyente tenía abierto un el Recurso Contencioso Administrativo de conformidad con el artículo 185, de la Ley 3489, de Aduana por ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

3.5 Modificaciones al Recurso en la nueva legislación

Lo que había constituido una práctica por década y que reafirmaba la relación de subordinación jerárquica del Secretario de Estado de Finanzas sobre las Direcciones Generales de Aduana y de Impuestos Internos, fue, sin embargo, modificado en la nueva Ley 226-06, que otorga autonomía financiera administrativa

y funcional a la Dirección General de Aduanas, introduce modificaciones al artículo 185 de la legislación anterior al establecer que si el interesado no está conforme con la decisión rendida en reclamación ante el Director General podrá recurrir ante el tribunal contencioso tributario suprimiendo el criterio jurídico del artículo 181 de la Ley 3489, que establecía que debió recurrir por ante el Secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público.

En la modificación referida introduce un párrafo al artículo 186 de la Ley 3489, que establece: Párrafo **“Tiene competencia especial y exclusiva para conocer de todo recurso de amparo relacionado con la presente Ley el Tribunal Contencioso Tributario, bajo los términos expresados en el artículo 25.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos en los casos en que cualquier persona considere lesionada en sus derechos y libertades fundamentales por una actuación de la Dirección General de Aduana siempre y cuando la persona haya agotado las vías previas puesta a su alcance”**.

Con las referidas modificaciones aprobada por el legislador a iniciativa de la Dirección General de Aduana se puso término a la utilización del Recurso Jerárquico contra las decisiones del Director General de Aduanas por el antes el Secretario de Estado de Finanzas otorgándole al contribuyente inconforme la posibilidad de acudir directamente ante el Tribunal Contencioso Tributario.

Similar situación se produjo con la Ley No.227-06, de autonomía de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), que también eliminó la facultad del contribuyente inconforme de recurrir por el Ministerio de Hacienda y establece el criterio de que debe atacar la decisión por ante el Tribunal Contencioso Tributario.

Con esta acción el Legislador fragilizó el vínculo de tutela del Secretario de Estado de Finanzas sobre el Director General de Aduanas y de Impuestos Internos, bajo el pretendido interés de la Dirección General de Aduanas y de Impuestos Internos de agilizar el cobro de aranceles y tributos de manera más expedita y evitar el cuello de botella que se formaban con los expedientes en el

desaparecido Departamento de Recurso Jerárquico de la Secretaria de Estado de Finanzas y la consecuentes moras que dicha situación provocaba.

3.6 Límite a la Relación de Colaboración y Coordinación Institucional

La relación de colaboración y coordinación institucional entre el Ministerio de Hacienda vía la Dirección General de Política y Legislación Tributaria con la Dirección General de Aduanas, luego de la Reforma, ha permitido al Ministerio de Hacienda desempeñar su rol de órgano rector de la política fiscal en la República Dominicana. En tal virtud la comunicación y la coordinación para el manejo de la política de exoneraciones planteada en la disposición legal de creación de la DGPLT y ampliado luego de la emisión del Decreto 162-11, se ha podido llevar a cabo no sin algunos inconvenientes propios de procesos innovadores en el ámbito de la gestión financiera.

Así a los actores beneficiarios, en virtud de leyes y contratos, le ha sido modificado el procedimiento para la tramitación de las exoneraciones debiendo pasar , a raíz del nuevo marco legal, obligatoriamente por el Ministerio de Hacienda, vía la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, a realizar los trámites y en razón de las disposiciones del Decreto 162-11, el proceso de fiscalización a las exoneraciones otorgadas para asegurarse que a los bienes objetos de la exoneración se esté dando el uso previsto en la Ley o Contrato que lo establece, la situación esta que ha sido objeto de críticas por parte de los sectores involucrados porque consideran que esto hace el proceso más lento y pesado.

Por otra parte, las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos al verse limitada su facultad de otorgar las exoneraciones discrecionalmente y habiéndosele limitado su rol al de ejecutor de las resoluciones y aprobaciones emitidas por el Ministerio de Hacienda, vía la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, han manifestado en algún momento, su descontento con el nuevo mecanismo, lo que sin embargo no ha constituido un obstáculo para que el Ministerio de Hacienda pueda realizar sus actividades en las materias que la vinculan a otras entidades.

Finalmente estas realidades resaltan la necesidad de que el Ministerio de Hacienda reivindique un rol de fortaleza institucional frente a las autonomías con que han sido investidas las Direcciones Generales de Aduanas y de Impuestos Internos, lo que necesariamente constituye un límite a la relación de coordinación y de colaboración institucional con ambas entidades y el nacimiento de una nueva correlación de fuerzas en las relaciones caracterizadas más por la relación de subordinación que se traduce en el Consejo Superior de la Administración Tributaria a favor del Ministerio de Hacienda.

En tal virtud y luego de haber analizado en detalles la naturaleza y las funciones que son realizadas por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, en su calidad de entidad de coordinación de la política fiscal y arancelaria entre el Ministerio de Hacienda y las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas, pasaremos entonces a abordar el Consejo Superior de la Administración Tributaria y la naturaleza de sus funciones.

4) EL CONSEJO SUPERIOR TRIBUTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES.

4.1 Naturaleza de sus Funciones

El proceso de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental en el área tributaria y arancelaria, como hemos podido observar durante el desarrollo de la presente investigación, permitió a la Dirección General de Impuestos Internos y a la Dirección General de Aduanas adquirir las Autonomías Administrativas, Técnicas, Financieras y Funcionales necesarias para enfrentar los retos y desafíos que demandaba la nueva realidad económica caracterizada por la globalización de la economía y la apertura comercial tanto regional como y mundial.

Dentro de este proceso de reforma se redefinió el rol de la Secretaria de Estado de Finanzas, en virtud de la ley 494-06, que creó la Secretaria de Estado de Hacienda y le fue concedida la responsabilidad de la conducción de la política fiscal en la Republica Dominicana y para tales fines fueron creadas nuevas entidades entre las que cabe destacar la Dirección General de Política y Legislación Tributaria que conforme hemos podido observar se ha correspondido el papel, con la naturaleza de sus funciones y por la que el Ministerio de Hacienda le ha delegado el rol de ser una institución de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas para la efectiva implementación de una relación colaboración institucional entre estas instituciones.

Pero durante el proceso de la reforma se produjeron puntos de vistas encontrados entre los incumbentes de las Direcciones mencionadas y el Secretario de Estado de Finanzas donde este último consideraba que las autonomías otorgadas a DGII y la DGA habían sido demasiado amplias lo que desvinculada de su Ministerio de Tutela, pues se llegó a proponer que la Dirección de las mismas estarían constituida por su Director General y los Cuatros subdirectores Generales de las indicadas instituciones situación esta que fue reconsiderada por parte del Legislador y fruto del conceso promovido por estos antes los incumbentes de la Secretaria de Estado de Finanzas y los Directores Generales de Impuestos Internos y Aduana se acordó la creación del Consejo Superior de la Administración Tributaria que abordaremos en esta parte de nuestra investigación.

El artículo 18 de la Ley 494-06, establece **“Se crea el Consejo Superior de la Administración Tributaria que será responsable de definir y aprobar las Políticas Estrategias y Planes Institucionales así como de su seguimiento y evaluación. Dicho consejo estará conformado por el Secretario de Estado de Hacienda quien lo presidirá, por el Secretario de Estado de Industria y Comercio, por el Secretario de Estado Técnico de la Presidencia por el Director General de Aduanas y por el Director General de Impuestos Internos”**.

En su artículo 19 la indicada Ley, modifica el artículo 5, del Capítulo II, del Título I, de la Ley 226-06, de la Dirección General de Aduanas, para que en lo adelante rija de la manera siguiente: Artículo.- **El Consejo Superior de la Administración Tributaria será responsable de definir y aprobar las políticas, estrategias y planes institucionales, así como de su seguimiento y evaluación.**” Como se puede observar disposiciones que anteriormente era de la sola competencia de la DGA ahora son traspasada al Consejo Superior de la Administración Tributaria.

Con estas nuevas disposiciones legales contenidas en la Ley 494-06, surge una nueva realidad jurídica que regirá las relaciones de las DGA y la DGII con Hacienda, e introduce nuevos elementos desconocidos hasta el momento que va a reorientar las relaciones de estas entidades con el Ministerio de Hacienda y que analizaremos a continuación.

4.2 Relaciones de la DGII y la DGA con el Ministerio de Hacienda en el consejo.

De la misma manera que el artículo 19 de la 494-06, establece la modificación del artículo 5 de la Ley 226-06, en relación con las atribuciones de la Dirección General de Aduanas y su Director, así también el artículo 22, de la misma Ley modifica el artículo 5 de la Ley 227-06, de autonomía de la Dirección General de Impuestos Internos, para que diga que el Consejo Superior de la Administración Tributaria será el responsable de definir y aprobar las políticas estratégicas y planes institucionales, así como de su seguimiento y evaluación.

En tal sentido el parrado III, del artículo 22, establece que el Consejo Superior de la Administración Tributaria tendrá entre otras atribuciones la de conocer el reglamento interno de la institución, es decir de la DGII, así como conocer y aprobar el Sistema de Administración de Recursos Humanos que se aplicará en el ámbito de la Dirección General de Impuestos Internos, de conformidad con los principios que rigen la función pública.

En el ámbito presupuestario le acuerda la facultad de conocer y autorizar la remisión del proyecto presupuestario anual de la Dirección General de Impuestos Internos para su posterior inclusión en el presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos y sobre este mismo tema le otorga la potestad de aprobar el régimen institucional de modificaciones presupuestarias y realizar el seguimiento y la evaluación periódica de la ejecución del presupuesto tendiente a incrementar la eficiencia recaudatoria y la recaudación de los Impuestos Internos.

Las atribuciones acordadas por la Ley 494-06, al Consejo Superior de la Administración Tributaria, órgano presidido por el Ministro de Hacienda, en relación al funcionamiento de la Dirección General de Impuestos Internos evidencia una limitación de su autonomía en materia de normativas relativa a la Gestión de los Recursos Humanos y de la Gestión Presupuestaria de dicha Institución. A través de esta disposición el Ministro de Hacienda tiene la facultad de realizar seguimiento evaluación periódica de la ejecución de su presupuesto, tendiente a incrementar la eficiencia institucional y la recaudación de los impuestos, por lo que en caso de una caída importante de las recaudaciones puede acudir a este mecanismo para la búsqueda de alternativas que le permitan corregir dicha situación.

4.2 Relación de Equilibrio en la Autonomía de DGII y de la DGA con el Ministerio de Hacienda.

Es importante resaltar que las Leyes 226-06 y 227-06, que otorgan personalidad y autonomía, funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propios a las Direcciones Generales de Aduanas y la Dirección de Impuestos Internos fueron adoptadas en el mes de junio del año 2006, mientras que la Ley 494-06, que creó la Secretaria de Estado de Hacienda (hoy Ministerio de Hacienda) es de fecha 27 del mes de diciembre del año 2006.

Hemos realizado esta precisión cronológica, ya que dado las modificaciones que la Ley 494-06 realiza a las Leyes 226-06- y 227-06, impactan

disposiciones contenidas en estas últimas que están relacionadas con la libertad de acción que le confieren a la Direcciones Generales de Aduanas (DGA) y a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y que son un indicativo de la extensión de su autonomía que son objeto de análisis en esta parte de nuestro trabajo de investigación y en el cual nos proponemos determinar si las modificaciones constituyen una limitación de la autonomía o si vienen a restablecer una relación de equilibrio de estas dos entidades en relación con su Ministerio de Tutela.

De las modificaciones producidas por la Ley 494-06 a la Ley 226-07, podemos mencionar la realizada al párrafo II del artículo 5 que establece que en la Dirección General de Aduanas existía un consejo conformado por el Director de Aduanas y los cuatro (4) Subdirectores, el cual tendría la capacidad de conocer y aprobar el proyecto anual de la Dirección General de Aduana para su posterior sometimiento a la aprobación del Poder Ejecutivo.

Con la modificación dicha capacidad fue eliminada de las atribuciones del Consejo de Dirección y traspasada al Consejo Superior de la Administración Tributaria pues en las derogaciones producidas en el artículo 19 se establece en su párrafo III, que el Consejo Superior de la Administración Tributaria tendrá las siguientes atribuciones:

- Conocer y autorizar la remisión del Proyecto de presupuesto anual de la Dirección General de Aduanas para su posterior inclusión en el presupuesto de ingreso y Ley de Gasto Público.

La misma situación se produce en relación con los Reglamentos Internos y Estatutos Orgánicos de la institución, pues en el numeral del párrafo III, del artículo 5, de la Ley 227-06, se establece como una facultad del Consejo de Dirección: **“Conocer y aprobar el Estatuto Orgánico , los Reglamentos de Funcionamiento y la Estructura Administrativa de la Dirección General de Aduanas con la finalidad de eficientizar su gestión técnica y administrativa para su posterior sometimiento al Poder Ejecutivo”**.

En los numerales 1,2, y 3 del párrafo III del indicado artículo 19, se establece que el Consejo Superior de la Administración Tributaria tendrá las siguientes atribuciones:

- Aprobar el reglamento interno de la institución el que deberá ser sometido a la aprobación por el poder ejecutivo.
- Conocer y aprobar el Sistema de Administración de Recursos Humanos que se aplicará en el ámbito de la Dirección General de Aduanas de conformidad con los principios que rigen la Gestión Pública.

Entre otras actividades la ley pone a cargo del Consejo Superior de la Administración Tributaria la de conocer y autorizar la remisión del proyecto de presupuesto anual de la Dirección General de Aduanas para su posterior inclusión en el presupuesto de ingreso y ley de Gasto Público y autoriza al Director General de Aduanas la suscripción de Convenios de Cooperación Técnica no reembolsables con Organizaciones e Instituciones Nacionales y Extranjeras en el ámbito de Aduanas.

Estas modificaciones constituyen a todas luces una limitación a la capacidad de Acción que le otorgaba la Ley de Autonomía a la Dirección General de Aduanas y un retorno a la relación de equilibrio que debe existir entre esta Dirección y el Ministerio de Hacienda, pues como se puede comprobar en el análisis anterior, modifica disposiciones que podrían ser realizadas por el Consejo de la Dirección de Aduana para ser transferida al Consejo Superior de la Administración Tributaria que es un órgano presidido por el Ministro de Hacienda.

Finalmente sobre la limitación de acción y el retorno del equilibrio en la autonomía de la DGII y la DGA, en virtud de las disposiciones contenidas originalmente en dichas normas, como la creación de un Consejo de Dirección Interno que estaría formado por sus respectivos Directores Generales y sus cuatro Subdirectores, que disponían de amplia facultades en temas relativos a la organización internas en materia de recursos humanos, aprobación presupuestaria y

otorgamiento de libertad para la firma de préstamos, contactamos que las autonomías de estas entidades era tan amplias que vulneraba la relación de tutela de estas con el Ministerio de Hacienda, sin embargo estas situaciones fueron corregidas desde el punto de vista normativo sabiamente por el legislador que con la creación del Consejo Superior de la Administración Tributaria, presidida por el Ministerio de Hacienda y que le transfirió atribuciones que antes eran de la competencias de los Consejos de Direcciones Internas de las Direcciones presididos por sus incumbentes que ha sido objetos de análisis en la presente tesis.

4.4 Iniciativas Legislativas posteriores a la Reforma

Luego de la Reforma Financiera Gubernamental en Materia Tributaria, otras disposiciones legislativas han sido objeto de aprobación por parte de Congreso Nacional en la Republica Dominicana, tales como Leyes No.173-07, de Eficiencia Recaudatoria, del año 2007; No. 225-07, que modifica la Ley de Rectificación Tributaria No.495-06, del año 2007, No.183-07, de Amnistía Fiscal, del año 2007; No.171-07, que Reduce el Impuesto Sobre la Renta; No. 4-07, que modifica el artículo 29, de la Ley No.495-06, de Rectificación Fiscal; No.182-09 que modifica el literal D. del párrafo 1, del Artículo 309, y agrega un párrafo al artículo 383-, de la Ley 11-92 del Código Tributario; No.139-11, Sobre Aumento Tributario; No.253-12, denominada ley para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible y por último la Ley No.309-12, de Amnistía Fiscal para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible.

Hacemos mención de las misma para destacar que ninguna de estas disposiciones legales han modificado el régimen de autonomías otorgado por las Leyes Nos.227-06 y 227-06, a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduana, ni la disposiciones contenidas en la Ley No.494-06, relativa a la composición del Consejo Superior de la Administración Tributaria y el Rol de Tutela del Ministerio de Hacienda sobre ambas entidades.

Un anteproyecto de Ley de la Dirección General de Adunas ha sido enviado recientemente al Congreso Nacional, que abarca múltiples aspecto de la función

aduanera, pero el mismo no ha sido objeto de discusión pública por parte de la Comisión de Hacienda de ninguna de las Cámaras. Las acciones se han limitado a la celebración de reuniones por parte de la comisión con los actores vinculados a la actividad aduanera entre los cuales se encuentran el Consejo Nacional de Hombres de Empresas, Asociación de Importadores de la Republica Dominicana, la Asociación de Navieros de la Republica Dominicana y los gremios profesionales que agrupan a los Agentes y Operadores Aduaneros.

CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar en el desarrollo de este trabajo de investigación la República Dominicana inició desde el año 1992, un proceso de reformas estructurales en materia impositiva y arancelaria con la promulgación de la Ley No11-92, que crea el Código Tributario Dominicana, y la aprobación en el mismo año del Código de Laboral de la República Dominicana.

Este proceso de reforma continuó en el año mil novecientos noventa y seis (1996), con la llegada de una mayoría electoral al poder presidida por el Partido de la Liberación Dominicana y el Doctor Leonel Fernández Reyna, e impulsó nuevas iniciativas reformadoras como la del sector judicial con la creación del Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia y la selección de una nueva Suprema Corte de Justicia en el año mil novecientos noventa y siete (1997), y la creación de diferentes comisiones de modernización en distintos ámbitos de la administración pública. Es importante destacar la promulgación como iniciativa legislativa del poder ejecutivo de la Ley No.167-97, del 25 del mes de Julio del año 1997, que unificó en una sola institución la Dirección de Impuesto Internos y la Dirección de Rentas Internas, dando así surgimiento a la nueva Dirección General de Impuestos Internos (DGII), destacándose de esa manera el compromiso del poder ejecutivo de continuar impulsando la Reforma Financiera Gubernamental en el área Tributaria y Arancelaria.

Es importante resaltar que el proceso de cambio mencionado no fue un proceso aislado, sino que se enmarca dentro de toda una corriente reformadora que había sido promovida por toda Latinoamérica por el Consenso de Washington , y que contó con el impulso y apoyo de los organismos financieros internacionales tales como: El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual participo a partir del año 1993, en el proceso de modernización de la Superintendencia de Bancos de la Republica Dominicana.

Los avances realizados en la Reforma Financiera no fueron notable durante el periodo 2000-2004, pues factores de carácter político y económicos, como el

advenimiento de una crisis financieras durante el año dos mil tres (2003), que provoca la quiebra de tres importantes bancos comerciales durante el referido periodo frenaron las iniciativas reformadores y la voluntad política y una actitud poco favorable a impulsar cambios estructurales en la Administración Financiera Gubernamental de las autoridades de turno.

Sin embargo, luego del retorno al poder nueva vez del Partido de la Liberación Dominicana y su líder el Doctor Leonel Fernández Reyna en el año 2004, a partir del año dos mil cinco (2005), los aires reformadores volvieron a estar en la agenda política de las autoridades, y debido a esta voluntad, varias iniciativas que buscaban fortalecer el proceso de reforma de la Administración Financiera Gubernamental fueron aprobada entre las cuales hay que destacar: La ley No.340-06, Sobre Compra y Contrataciones Públicas, Ley No.6-06, que crea la Dirección General de Crédito Público, nueva de presupuesto, ley de Control Internos entre otras. Así como las leyes 226-06-22706, que otorgan autonomía administrativas, financieras, presupuestaria, técnicas y funcional a las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas, y además la ley No.494-06, que crea la nueva Secretaria de Estado de Hacienda y establece la creación de la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, la Dirección General e Pensiones, así como el Consejo Superior de la Administración Tributaria.

Las promulgación de las leyes Nos.226-06 y 227-06, procuraban dotar a las Direcciones Generales de Aduana e Impuestos Internos de la autonomía que le permitiera hacer frente a los retos desafíos que implicaba para la República Dominicana la entrada en vigencia de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y varios países Centroamericanos, objetivos que fueron superados de manera exitosa y que además ha permitido brindar un servicio de optima calidad a los contribuyentes.

Pero, inicialmente el Legislador otorgó una autonomía tan amplia que desvirtuaba los vínculos de tutela que debían mantener la DGA y la DGII con la Secretaria de Estado de Hacienda como órgano rector de la política tributaria en la República Dominicana. La situación fue corregida a tiempo, desde el punto de vista normativo en la Ley 494-06, la cual estableció de manera clara y precisa el carácter de institución rectora de la política fiscal en la Republica Dominicana y que estableció la creación de órganos de coordinación entre estas entidades y la Secretaria de Estado de Hacienda como lo son: La

Dirección General de Política y Legislación Tributaria y el Consejo de Superior de la Administración Tributaria que constituyen instancia para el desarrollo de relaciones de colaboración y equilibrio institucional.

Se pudo comprobar, mediante testimonios de sectores vinculados al área tributaria, que la autonomía de que fueron dotadas la Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas le permitió a estas entidades brindar un servicio de mayor calidad a los contribuyentes usuarios de los mismos y realizar las adecuaciones necesarias para cumplir con los retos y desafíos que le imponía la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y varios países Centroamericanos

Además, se pudo verificar con el comportamiento de las recaudaciones en la Dirección General de Impuestos Internos (DGI), que la autonomía le permitió a esta institución dotarse de las herramientas técnicas y tecnológica, así como de los recursos humanos capacitados para obtener un mejor resultado en las recaudaciones tributarias, sin embargo aunque le permitió adquirir estas mismas prerrogativas a la Dirección General de Aduanas las recaudaciones en esta entidad descendieron, pero no debido a la autonomía sino a causa de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Centroamérica que redujo considerablemente el cobro de los aranceles a una gama muy amplia de productos incluidos en el mismo, así como debido a la proliferación de leyes de incentivos fiscales adoptadas en los últimos años.

La creación de la Dirección General de Política y Legislación Tributaria y Legislación Tributaria en el proceso de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental ha resultado favorable como ente de coordinación interinstitucional entre la Dirección General de Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas con el Ministerio de Hacienda, pues la misma es el vínculo institucional en que entre estas entidades públicas y el Ministerio de Hacienda se realizan las coordinaciones técnicas, administrativa de los temas que le son comunes tales como : La tramitación y autorización de las exoneraciones, los ajustes técnicos y legales para la firma de acuerdos de intercambio de información fiscal o de tratado para evitar la doble tributación con otros países, el cálculo de los gastos tributarios y lo relativo al monitoreo del comportamiento de las recaudaciones y la observación de la presión fiscal.

El Consejo Superior de la Administración Tributaria creado, desde el punto vista normativo, para permitir al Ministerio de Hacienda ejercer la labor de institución de tutela sobre las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas, fue dotado de las herramientas teóricas para ejercer estas funciones, pero en la práctica no ha resultado así, ya que el mismo no se reúne de manera regular y los aspectos importantes de política tributaria debatido públicamente por los responsables de las indicadas áreas no son consensuado por estos con el Ministro de Hacienda en este órgano, situación que revela que se hace necesario su fortalecimiento.

Se puede observar mayor fortaleza y solidez institucional en la DGA y la DGII, sin embargo los lazos institucionales deben entre ellas y el Ministerio de Hacienda deben ser fortalecido más en la práctica para que el Ministerio pueda cumplir con el rol que la ley pone a su cargo en calidad de institución rectora de la política fiscal en la República Dominicana y pueda contribuir con la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico del país, conforme ha sido establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

RECOMENDACIONES

En interés de que sean de mayor utilidad los nuevos órganos surgidos después del proceso de la Reforma Financiera Gubernamental en Materia Tributaria y para que el Ministerio de Hacienda pueda cumplir con mayor efectividad su rol de órgano rector de la Política Fiscal Gubernamental realizaremos las recomendaciones siguientes:

1. Que el Ministro de Hacienda incorpore como practica en su gestión la reunión, mínimo una vez por el mes, del Consejo Superior de la Administración Tributaria para que en este órganos se discutan y aprueben conjuntamente con el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Industria y Comercio y las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos los principales ejes de la política tributaria del gobierno al inicio de cada año.
2. Que el Ministro de Hacienda asuma plenamente el rol de presidente del Consejo Superior de la Administración Tributaria y a través del mismo pueda monitorear el comportamiento de las recaudaciones tributarias, vigilando su desempeño, tanto en la Dirección General de Aduanas como en la Dirección General de Impuestos Internos y en caso de que su comportamiento no esté de acuerdo con las proyecciones establecidas en la Ley de Presupuesto de Ingreso y Gasto Publico proponga los correctivos de lugar para el mejoramiento de las mismas.
3. Que las Direcciones Generales de Aduanas e Impuestos Internos sometan a la aprobación del Consejo Superior de la Administración Tributaria sus respectivos presupuestos generales, fundamentados en el cobro de los porcentajes que las leyes de autonomía les acuerdan sea manejado a través del mecanismo de Cuenta Única de la Tesorería Nacional y que en caso de obtener superávit al final del ejercicio presupuestario el Presidente de la Republica defina la utilización de los mismos en las prioridades presupuestarias definidas por él definidas.
4. En virtud del criterio de centralización normativa y descentralización operativa que rige el proceso de Reforma Financiera Gubernamental que las Direcciones

de Aduanas e Impuestos Internos sometan al Consejo Superior de la Administración Tributaria sus Planes Operativos Anuales, así como las acciones que se proponen realizar para la reducción de la evasión y la elusión fiscal y el contrabando de mercancías en la República Dominicana.

5. Que el Ministro de Hacienda, al margen de las reuniones mensuales que celebre con el Consejo Superior de la Administración Tributaria, convoque reuniones cada quince días con los Directores Generales de Aduana, de Impuestos Internos y de Política y Legislación Tributaria para examinar el comportamiento de los ingresos fiscales por cada tipo de fuente, de manera que se puedan detectar a tiempo cualquier dificultad que se presente en las recaudaciones.
6. Que cuando sea necesario la realización de algún ajuste fiscal o reforma fiscal para aumentar las recaudaciones del gobierno las mismas sean debatidas y consensuada previamente en el Consejo Superior de la Administración Tributaria, por todos los integrantes del mismo y sean estos, presidido por el Ministro de Hacienda, que en nombre del poder ejecutivo acudan al Congreso para sometimiento y de ser necesaria asumir la defensa por antes la comisiones de Hacienda del Senado de la República o de la Cámara de Diputados.
7. Que el Ministerio de Hacienda y los Directores Generales de Política y Legislación Tributaria, de Impuestos Internos y de Aduanas establezcan un mecanismo más expedito para la aprobación o rechazo de las solicitudes de exoneraciones que les son sometidos por los diferentes sectores sociales y económicos.
8. Establecer mecanismo y realizar acciones conjuntas entre el Ministerio de Hacienda y las Direcciones Generales de Impuestos Internos y de Aduanas para impedir el contrabando de parte y piezas para ensamblar Maquinas Tragamonedas de manera ilegal y para combatir la proliferación de Bancas de Apuestas que actúan de manera ilegal en todo el territorio nacional.
9. Celebración de reuniones de Gabinete por parte del Ministro de Hacienda, en virtud de la facultad que le otorga la ley de órgano rector de la política fiscal del gobierno con todas las dependencias del Ministerio tales como: La Tesorería

Nacional, Dirección Nacional de Presupuestos, Dirección General de Aduanas, Dirección General de Impuestos Internos, Director General de Crédito Público, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas, Dirección General de Pensiones, Dirección General de Política y Legislación Tributaria, Dirección General de Catastro, la Administración General de Bienes Nacionales y los Vice ministerios de coordinación de las indicadas entidades públicas.

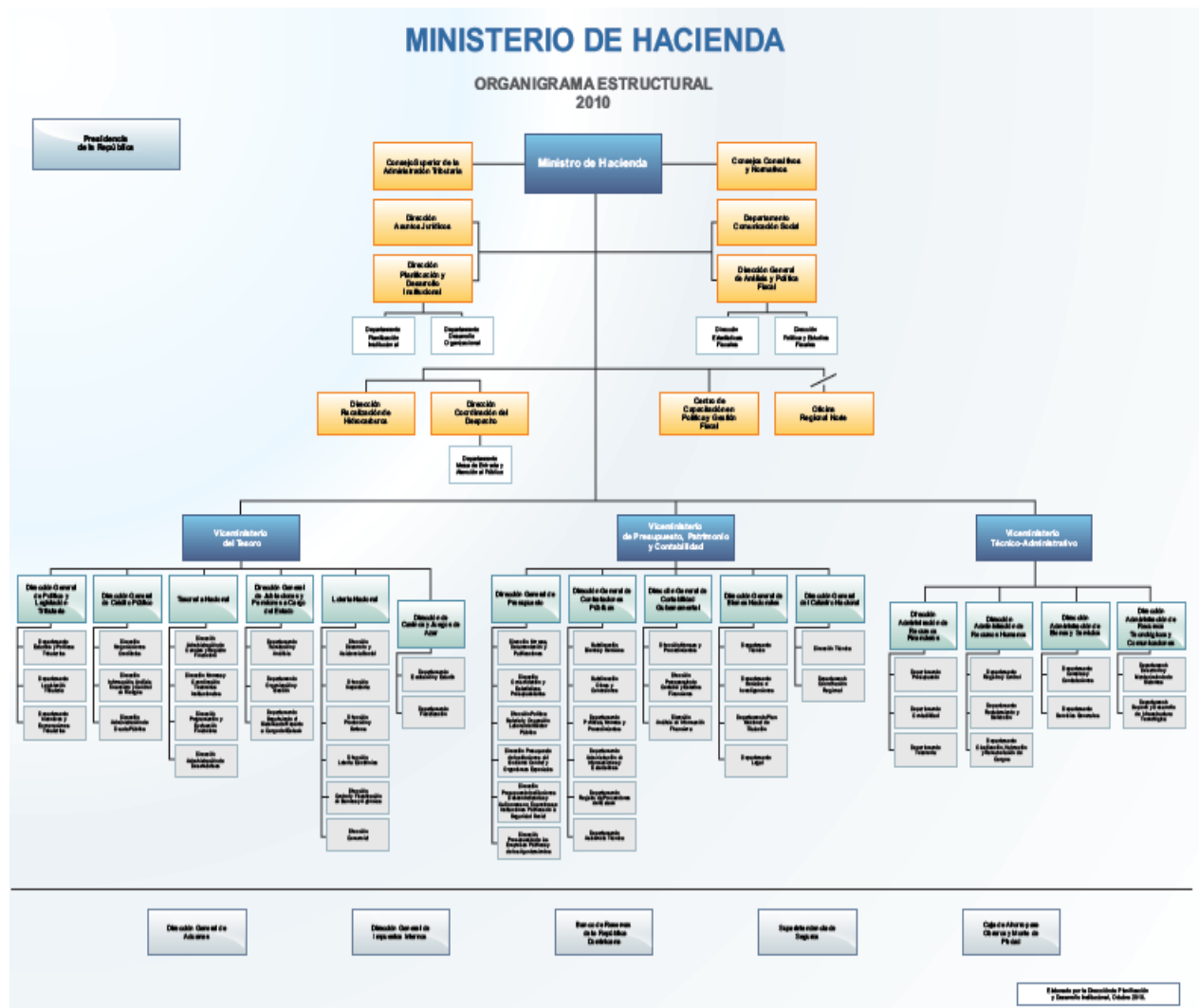
10. Celebración de reuniones de trabajo permanente entre los Directores Generales de Impuestos Internos, Aduana y Política y Legislación Tributaria para examinar y cuantificar el Gasto Tributario en que incurre el gobierno a través de las leyes de exenciones fiscales y monitorear el desempeño económico de los sectores favorecidos con las exoneraciones para determinar el impacto que estas han tenidos en sus respectivos sectores y finalmente promover desde el Ministerio de Hacienda, entre los actores involucrados en la política tributaria, relaciones de colaboración interinstitucional a los fines de orientar la acción gubernamental con mayor efectividad en los logros de los objetivos de política fiscal del gobierno.

11.BIBLIOGRAFÍAS

- 1)** Luis Ant. Clauder, Las Aduanas Dominicanas y el Comercio Exterior, Impresora Soto Castillo, Agosto del 2007, Santo Domingo, Republica Dominicana.
- 2)** Reforma de la Hacienda Pública, Secretaria de Estado de Hacienda, imprenta Alfa y Omega, Febrero 2007, Santo Domingo, Republica Dominicana.
- 3)** Ley No. 494-06, Organización del Ministerio de Hacienda, del 27 del mes de diciembre del año dos mil seis (2006).
- 4)** Ley No-166-97, del 25 del mes de Julio del año mil novecientos noventa y siete (1997), publicada en la Gaceta Oficial del mes de Septiembre del 1997.
- 5)** Ley No. 227-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía administrativa, Presupuestaria y Técnica a la Dirección General de Aduanas.
- 6)** Ley de Aduana No.3489, de fecha 14 del mes de Febrero del año mil novecientos cuarenta y uno (1941).
- 7)** Ley No. 226-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía administrativa, Presupuestaria y Técnica a la Dirección General de Impuestos Internos.
- 8)** Código Tributario de la Republica Dominicana, aprobado le ley 11-92, del año mil novecientos noventa y dos (1992).
- 9)** Cacahuate, Francisco. La Política Fiscal, Monetaria y Cambiaria de la Republica Dominicana, año 2004.
- 10)** Estrella, Julio C., La Moneda, La Banca y las Finanzas en la Republica Dominicana

- 11)** Gonzales Cano Hugo, la armonización tributaria y la investigación económica, primera edición 1994, colección publicaciones INCAT, serie manuales de Finanzas No.20, Santo Domingo, Republica Dominicana.
- 12)** J. Gómez Sabarini y H. González Cano, Manual de Finanza Públicas y Política Tributaria, primera edición 1982, colección Publicaciones INCAT, edición 2006.
- 13)** La Ruta hacia el crecimiento sostenible en la Republica Dominicana, Manuel Agosin, Osmel Manzano, Ernesto Stein, editores, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), , edición: Septiembre 2009.
- 14)** Montas J.T. 2007. “las Reformas estructurales, sociales, políticas e institucionales. ¿Dónde estamos? Documento preparado por la Secretaria de Estado de Planificación y Desarrollo. Santo Domingo.
- 15)** Estudio Sobre el Mercado de Trabajo en la Republica Dominicana, valoración de la DGII, Revista Mercado, Junio del 2010.
- 16)** Decreto presidencia, emitido por el Presidente Doctor Leonel Fernández, del 12 de Mayo del año 2011.

Anexos:



DIRECCION GENERAL DE ADUANAS
ORGANIGRAMA FUNCIONAL

