

DISCURSO ANTE LA CAMARA AMERICANA DE COMERCIO
CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO: MITOS Y REALIDADES
Julio del 2007

Agradezco muy sinceramente a la actual directiva de esta prestigiosa Cámara Americana de Comercio, la invitación a comparecer por cuarta vez como orador invitado en su almuerzo mensual.

Esta invitación nos permite conmemorar los diez años de la creación de la DGII, rendir cuentas sobre los resultados alcanzados en la ejecución del plan estratégico presentado hace más de dos años ante esta misma tribuna y plantear nuestra visión en torno a algunos temas sobre el cumplimiento tributario que se han convertido en mitos.

Como forma de conmemorar este Décimo Aniversario, resumiré algunos de los eventos más importantes que caracteriza el proceso vivido por la DGII.

Hace diez años veíamos una Administración Tributaria interna rudimentaria en su accionar, compuesta por las Direcciones Generales de Rentas Internas e Impuesto Sobre la Renta, cuyas recaudaciones en su último año de existencia representaron el 6.29% del PBI.

En ese momento, más del 95% de las operaciones de Rentas Internas se realizaban manualmente, matrículas y recibos de pago emitidos con máquinas de escribir mecánicas, contrasta con el proceso de hoy, donde, por ejemplo, todas las operaciones de vehículos de motor y de recepción de pagos se realizan de forma automatizada.

Era difícil imaginar que en 10 años, el 53 % de los contribuyentes del ITBIS declararían a través de una Oficina virtual que opera sobre la red de Internet; que el 99.5% de las declaraciones de retenciones del Impuesto Sobre la Renta a los asalariados se realizaría electrónicamente y se pagarían en la banca.

Era difícil imaginar que un marbete, para pagar el derecho a circulación, se compraría por Internet o que el 95% de los contribuyentes del ITBIS enviarían de manera electrónica el sustento de sus créditos.

Era difícil imaginar, desmontar impuestos de relativamente fácil recaudación en las aduanas, por otros que se cobran posteriores a la realización de las ventas.

Sin embargo, la República Dominicana pasó, con muy buena nota el tránsito de un sistema tributario basado en impuestos recaudados al inicio del proceso productivo, a otro basado en ingresos provenientes de impuestos internos, contrario a la mayoría de los países de América Latina, cuyo proceso de desmonte de los impuestos al comercio exterior llevó años.

Pasar de recaudar en el 2005 unos RD\$20,000 millones, por concepto de la comisión cambiaria, a recaudar cero en el año 2007 por este mismo concepto, es la mejor demostración de la trascendencia de este proceso de transformación que ha vivido el sistema tributario dominicano y la organización que lo administra.

En el 2006, las recaudaciones de la Dirección General de Impuestos Internos representaron el 11% del Producto Bruto Interno y el 62% de los ingresos tributarios. En 10 años la participación sobre el Producto creció en 67%.

En el año 2005 presentamos en este mismo foro, nuestro plan estratégico para elevar el cumplimiento tributario. Este plan definía objetivos estratégicos relacionados con la ejecución de proyectos en el ámbito de la reconversión organizacional, en el uso de la tecnología, en el logro de la eficiencia operativa, en el ámbito de la información, comunicación y divulgación a los ciudadanos contribuyentes y en el ámbito de las mejoras en las normas de aplicación de los impuestos. ¿Cuáles han sido los resultados?

El proceso de reconversión organizacional, ha estado basado en un pilar fundamental: la creación de una entidad autónoma que gestiona sus recursos humanos de manera eficiente.

El objetivo de nuestros proyectos sobre la gestión de Recursos Humanos se resume en la frase de nuestra visión, de que deseamos contar con gente ética y profesionalmente inobjetable. Para Ello la DGII cuenta con un reglamento de carrera tributaria, a la disposición de todos en nuestra página Web, basada en las disposiciones de la Ley 227-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la DGII.

Desde hace dos años, el 85% de los puestos técnicos y gerenciales de la DGII han sido ocupados por personal participante en concursos públicos y reclutados por una empresa privada contratada para estos fines, donde son evaluados desde el punto de vista de competencias conductuales y técnicas, como garantía de que puedan demostrar, sin temores, su idoneidad para ocupar el puesto y, por tanto, preservarlo.

Como parte de la gestión de recursos humanos, en estos tres años la DGII ha intensificado las actividades de capacitación promoviendo la realización de estudios especializados, incluyendo Maestrías en Administración Tributaria y Hacienda Pública y en la organización de foros de capacitación en temas como Precios de Transferencias, Cobranzas y Fiscalidad Internacional.

Asimismo, se ha implementado un proceso de evaluación de desempeño por áreas, que será extendido a una evaluación de desempeño individual. Estas evaluaciones están basadas en la selección de indicadores que apuntan a cada uno de los objetivos definidos en nuestra planificación estratégica, también disponible en nuestra página Web.

Como se ve, en la DGII durante estos dos últimos años, se reverencia un culto a la meritocracia como única forma de insertarse a la organización, obtener ascensos o permanecer en ella.

Por otro lado, en lo que respecta a los resultados obtenidos de la aplicación del plan estratégico en el ámbito tecnológico, en este año se concluirá la construcción del nuevo Centro de Cómputos de la DGII, que cumplirá los estándares internacionales de disponibilidad, que lo coloca en los más altos niveles en cuanto a dichos estándares.

La relación computadora por empleado que trabaja en la DGII es de 0.73, lo que la sitúa en un nivel envidiable para cualquier organización del país.

Asimismo, en cuanto al desarrollo de sistemas de apoyo a los procesos de control de cumplimiento tributario, vale la pena destacar las aplicaciones informáticas que han sustentado los proyectos relacionados con el control de la evasión. Detrás de cada una de estas acciones relacionadas con el control de la evasión se encuentran una gran cantidad de programas de computador que nos han permitido mejorar el modo de fiscalizar a los contribuyentes. Durante el 2006, el 20% de los contribuyentes fueron tocados por una acción de fiscalización, producto de la información cruzada que suministran los sistemas computacionales sobre incumplimientos.

Los esfuerzos de la DGII por lograr un buen desempeño tecnológico, se explican en que estamos convencidos de que el correcto desempeño institucional es lo que garantiza elevar el nivel del cumplimiento tributario; lo que le da consistencia a ese cumplimiento en el tiempo, es el alto desempeño tecnológico.

La tecnología también es usada como elemento para garantizar la actuación correcta de sus funcionarios, en la medida en que cada vez más, las tareas están asociadas a un registro computacional y que las mismas pueden ser auditadas en más de un momento, lo que implica que el funcionario actuante observe, desde el punto de vista ético, un mayor cuidado en las tareas que realiza.

En cuanto a la comunicación y divulgación de informaciones a los contribuyentes, la DGII ha desarrollado proyectos en cuatro vertientes: por un lado su página en Internet, premiada con La Arroba de Oro del 2006, que contiene toda la información que un ciudadano puede requerir, así como mesas de ayuda para soportar sus actividades frente a la DGII. Por otro lado, una publicidad informativa que ha cuidado los aspectos técnicos y que permite informar a los ciudadanos sobre procesos de su interés.

Asimismo, trabajamos la vertiente de educación tributaria que alcanza fundamentalmente a los pre-contribuyentes para promover la conciencia tributaria, mostrando la importancia del pago de los impuestos, reforzando el sentido de responsabilidad social y desarrollando una cultura de cumplimiento tributario. En ese sentido, en nuestra página Web existe una Sección de Educación donde encontrarán presentaciones, documentos, guías, historietas, juegos de mesa, sopa de letras y otras herramientas educativas que pretenden que los futuros ciudadanos dominicanos entiendan el origen y la necesidad de pagar impuestos.

En lo que va de año hemos visitado 278 instituciones educativas, llegando a 11,822 estudiantes de nivel básico, medio y universitario, con presentaciones y dinámicas de aprendizaje al respecto de esta temática. En estos momentos, en el marco de un acuerdo firmado con la Secretaría de Estado de Educación, se revisan los textos educativos que servirán para incluir como una asignatura, la educación tributaria, en los niveles primario y secundario. Esta iniciativa sin precedentes, se fundamenta en nuestra fe en el futuro de esta nación, a partir de la formación de ciudadanos responsables y solidarios.

Los resultados de los proyectos relacionados con el objetivo estratégico que tiene que ver con la mejora en la aplicación de los impuestos, se basan en, la propuesta de simplificación de procesos y eliminación de impuestos contenidas en la ya aprobada Ley de Eficiencia Recaudatoria que fue presentada, en este mismo escenario, hace precisamente diez años en nuestra conferencia “Gestión Fiscal: una visión estratégica”; también en las normas generales para simplificar los procesos de reembolsos y compensaciones a los sectores exportadores y beneficiarios de leyes de incentivo y en el Plan Antievasión.

La Ley de Eficiencia Recaudatoria elimina diecisiete (17) Leyes de impuestos, incluyendo el impuesto sobre documentos. Asimismo, se redujo en un 30% la tasa del Impuesto a las Transferencias Inmobiliarias; en un 39% la tasa del Impuesto a los Traspasos de Vehículos de Motor; en un 45% la tasa del Impuesto a las Constituciones de Compañías; y en un 45% la tasa del Impuesto a los Aumentos de Capital.

Todas estas eliminaciones de impuestos y reducciones de tasas, eliminaciones de sellos y recibos de valores menores, en casi cualquier operación comercial representan para el fisco un sacrificio fiscal de RD\$1,051.00 Millones, tomando en consideración el comportamiento de esos impuestos en el primer semestre del presente año.

Más importante aún es la reducción de un 33% que esta medida ha provocado en el costo para establecer un negocio en la República Dominicana. Este indicador es tomado en cuenta por el Banco Mundial para medir las regulaciones que aumentan o restringen la actividad comercial en 175 economías. El costo para establecer un negocio forma parte de los objetivos que son evaluados dentro del programa *Desafíos del Milenio*.

En lo que respecta a las devoluciones de impuestos, durante el año 2006, la DGII compensó RD\$8,258.5 Millones de pesos. Para lo que va de este año ha compensado RD\$4,193 millones de pesos. De esta cifra, RD \$ 2,570 corresponden a compensaciones automáticas, aplicadas a la hora de presentar su declaración jurada del ISR, RD\$1,233.7 Millones autorizados a ser compensados con otros impuestos, RD\$221.00 Millones autorizados a compensar en Aduanas y RD\$ 168 millones de pesos a devoluciones en cheques a productores de bienes exentos, exportadores y asalariados.

Asimismo, hemos autorizado, a 142 proveedores nacionales de materia prima o insumo a vender sin ITBIS a los exportadores y productores de bienes exentos, que así lo han solicitado.

No hay dudas, de que todo esto representa acciones sin precedentes en la historia tributaria dominicana.

El Plan antievasión ha estado compuesto básicamente por las normas generales de retención del ITBIS en el pago de servicios y en el pago con tarjetas de crédito y débito, por la norma de declaración conjunta de las retenciones del ISR con la TSS, por la norma especial para el sector construcción y por el Reglamento de Comprobantes Fiscales.

Los resultados recaudatorios que mostraremos a continuación, son la mejor muestra del éxito del plan antievasión.

En el año 2006 las recaudaciones aumentaron en RD\$28,000.00 millones, respecto al año 2005; equivalente a un crecimiento de 35%. Asimismo, en el primer semestre del año en curso, las recaudaciones se incrementaron en 30% con respecto al igual período del año anterior, superando, a su vez, en RD\$8,400 millones de pesos los ingresos estimados.

En otro orden, la evasión del ITBIS ha descendido en más de 12 puntos porcentuales. Vamos, sin duda, rumbo a lograr nuestro objetivo de que para el 2008 la evasión se sitúe en 28%, lo que se corresponde con los niveles del año 2000.

El ITBIS, el impuesto que representa el buque insignia de la DGII, ha crecido y según los datos disponibles, el comercio no se ha visto lesionado en sus operaciones habituales por las medidas de control de cumplimiento que han propiciado esta mejora. Si se observa el comportamiento de las ventas con tarjetas de débito y crédito, constatamos que se han mantenido creciendo consistentemente. Del año 2005 al año 2006, el monto facturado por los negocios en operaciones con estos medios de pago creció en 16.1%. Ese mismo crecimiento se mantiene en este primer semestre.

En síntesis, facilidades para cumplir, viabilizar el reembolso a exportadores y productores de bienes exentos, propiciar la simplificación del sistema tributario, reducir los impuestos que se cobran al inicio del proceso productivo, profesionalizar y tecnificar la organización que administra los impuestos para crear las bases de una Administración Tributaria fuerte, entendemos que es lo más parecido a un concepto viable de lo que muchos denominan reforma integral

Como se ve, la DGII ha evolucionado basada en los criterios más modernos de una gerencia integral, transformando la manera de ejecutar los procesos que administra y enfocando sus esfuerzos hacia aquellos factores que son esenciales para su cambio.

Como diría Peter Drucker: “No basta con hacer las cosas correctamente (esto es eficiencia), hay que hacer las cosas correctas (esto es eficacia)...”. En eso se ha basado este proceso de transformación, en realizar nuestras tareas eficientemente, enfocándonos en hacer correctamente aquéllas que son fundamentales para el cumplimiento de nuestra misión.

Como vemos, esta eficiencia y eficacia con que se ha manejado la DGII ha provocado que la evasión continúe reduciéndose, aunque falta mucho camino por recorrer en la culminación del Proyecto Antievasión iniciado en enero del 2005 y que tiene como su punto más luminoso el Reglamento de Comprobantes Fiscales, que sin vacilar puedo asegurar que ha marcado una nueva etapa en el accionar, tanto de la DGII como en el de los contribuyentes.

A partir del Reglamento que controla la emisión de facturas, se puede hablar de otra realidad tributaria ubicada sobre niveles de cumplimiento muy superiores y sobre formas de control tributario distintas.

Estamos convencidos, de que la evasión está fundamentalmente determinada con la percepción de riesgo de los contribuyentes y, por tanto, con la fortaleza de la Administración Tributaria que gestiona un sistema impositivo. Está claro que un sistema tributario vale lo que valga la administración tributaria que lo gestiona.

El control de la evasión es una moneda de dos caras: el sector público y el sector privado. Al sector público corresponde asegurar el fortalecimiento de la institución responsable de garantizar el cumplimiento tributario; al sector privado, reconocer su responsabilidad social de cumplir y actuar en consecuencia.

A propósito de este tema, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, ha expresado que aunque con frecuencia se cita a la corrupción en el ámbito público como uno de los problemas de la región, también la "evasión fiscal del mundo privado" resulta tan grave y pernicioso como lo primero.

El político chileno destaca, que si bien el Estado tiene la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos y la aplicación correcta de las políticas públicas - planteamiento que comparto en su totalidad - la iniciativa privada también tiene responsabilidad social. El primero con la transparencia y el segundo no evadiendo al fisco y cumpliendo su responsabilidad fiscal.

Como garantía para elevar el riesgo a los que incumplen, la DGII se preocupó por fortalecer las penalidades previstas en la Ley Tributaria como mecanismo para sustentar las medidas de control de evasión. De esta forma, podremos garantizar que aquéllos que cumplen puedan competir en igualdad de condiciones. Inquebrantablemente, estamos comprometidos con la equidad tributaria y la evasión constituye la más grosera violación de este principio de la tributación.

Resulta para nosotros reconfortante, que los que han adoptado la transparencia como su modo de actuación en los negocios, reclamen permanentemente que la DGII asuma con más ímpetu su labor fiscalizadora y controladora.

Es más, estamos siendo asistidos por muchos de esos contribuyentes en el programa de control de las denominadas VFL, es decir, de las ventas realizadas por fuera de los libros. Me comprometo solemnemente en reducir esta práctica a su mínima expresión, ya que constituye un delito tributario flagrante, cuya permanencia impide competir sanamente. En el marco de este programa de control de las VFL, la DGII dictará en los próximos días una norma general para regular el traslado de mercancías, basada en las facultades de inspección y fiscalización que le otorga el Código Tributario.

Combatir estas malas prácticas es respetar el principio de la equidad y, por tanto, la DGII llevará a cabo las acciones legales necesarias contra aquéllos que prefieren mantener esta forma de operar, que debería haber quedado sepultada en el pasado.

Nos sentimos satisfechos con los resultados obtenidos en los últimos 3 años y con la transformación de esta organización en sus 10 años de existencia. Permítannos brevemente, (lo prometo) aclarar algunos conceptos que de tanto repetirse se entienden como verdades de Perogrullo.

Por ejemplo, es común escuchar que las altas tasas impositivas explican los altos niveles de evasión. Aunque este argumento parece, que más que explicar las causas del porqué se evade, busca justificar la acción de evadir. Ya que no existe ninguna relación técnicamente demostrable entre los niveles de las tasas impositivas y la evasión tributaria.

Chile, por ejemplo, símbolo de las mejores prácticas de una administración tributaria, mantiene una tasa del Impuesto al Valor Agregado IVA (como se llama el ITBIS en todas partes del mundo), del 19% con, prácticamente, ninguna exención, excepto la tasa cero a exportadores. Asimismo, gravando todas las rentas, incluyendo intereses mantiene una tasa del Impuesto Sobre la Renta que llega hasta el 40% para Personas Físicas y 17% para las empresas. En este contexto, de tasas relativamente altas, Chile tiene la menor evasión registrada en América.

Por otro lado, al comparar nuestras tasas impositivas con el promedio en América Latina, vemos que la tasa promedio del IVA (el ITBIS Dominicano) es de 15.1 %.

En el caso del Impuesto Sobre la Renta de Sociedades, el promedio es de 27.6% y para las Personas Físicas las tasas promedios van desde una marginal mínima de 10.8 % a una máxima del 29.6 %. De manera que, es claro que las tasas dominicanas no se alejan del promedio de nuestra región.

Si revisáramos países del Continente Europeo, con relativamente bajas tasas de evasión, nos encontramos con un IVA del 19% en los Países Bajos, 21% en Portugal y 16% en España, cada uno con únicamente 7 productos alimenticios exentos de este impuesto.

En cuanto al Impuesto Sobre la Renta de Sociedades, las tasas de esos países van desde 25 % en Portugal hasta 35 % en España.

Por su parte, Irlanda, muy de moda en estos días como referencia de tasas bajas, con una tasa del ISR para Sociedades de 12.5% y un IVA del 21%, tiene un sistema basado en tasas diferenciadas para Personas Físicas, gravando prácticamente todos los ingresos incluyendo los intereses, que oscila entre el 20% y el 42%, según el tipo de

contribuyente. Tomen en cuenta que las recaudaciones por concepto del Impuesto Sobre la Renta para Personas Físicas representan en Irlanda, aproximadamente, el 31% de los ingresos tributarios, mientras que en República Dominicana sólo representan el 5.8 %.

Como se observa, sólo nos cuentan la mitad de la historia, ya que asegurar que las tasas de evasión se explican fundamentalmente por los niveles de las tasas impositivas, desconociendo las características de la estructura de los sistemas tributarios de cada país, es un análisis temerario y parcializado.

En fin que es un mito, el que con la simple aplicación de tasas menores, se produzca un mejoramiento en el control del cumplimiento tributario.

Lo que sí debe tener en cuenta el país, es que los sectores que propugnan por la generalización del ITBIS, como forma de reducir la tasa de este impuesto y controlar la evasión, se olvidan de que dicha medida afecta a la mayoría de los consumidores de menores ingresos, que son quienes se benefician de las exenciones vigentes.

De su lado, reducir las tasas del ISR, con base en adoptar la modalidad de ese impuesto denominada Flat Tax o impuesto único, (de moda en los países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS), consiste en gravar todas las rentas y todos los niveles de ingreso, desde cero, con una tasa igual. Lo que se traduce en reducir las tasas a los de mayores ingresos, a la vez que se aplica la misma tasa a aquéllos, que en el modelo anterior tenían parte de sus rentas exentas; Violentando, de esta forma, el principio de equidad horizontal.

En nuestro país, cuando por razones por todos conocidas, se incrementaron las tasas del ISR y del ITBIS, se verificó una mejora sustancial en los niveles de cumplimiento de ambos impuestos, es decir que con nuestra propia realidad se pueden desmentir estas aseveraciones.

Lo que sí es importante destacar, que fruto del buen desempeño de la DGII en términos de recaudaciones, RD\$ 8,100 millones de pesos por encima del estimado en el primer semestre de este año, sin incluir los ingresos que aportó el cobro a Verizon, el Señor Presidente, propuso la reducción de la Tasa del Impuesto Sobre la Renta a 25%, para colocarla por debajo del promedio en América Latina (27.6%). No con el objetivo de mejorar el desempeño de este impuesto, sino como resultado de su buen desempeño recaudatorio. El impacto de las recaudaciones será de RD\$1,820.00 Millones: RD\$370.00 Millones este año y RD\$1,450.00 Millones aplicables en el 2008.

Propuso además, una Amnistía, tanto del ISR como del ITBIS, que distingue al más cumplidor, liberándolo de las cargas que resultan de una auditoría hasta el año 2006, y poniendo a pagar a su competidor el monto equivalente al pagado por el promedio de sus iguales para liberarse de esas mismas cargas por concepto de auditoría.

Parecería que existiera un acuerdo tácito, donde a mayor nivel de cumplimiento tributario de los contribuyentes, menores cargas impositivas.

Señoras y Señores, ante este mismo escenario nos comprometimos a conformar una organización con prestigio y credibilidad; con gente ética y profesionalmente inobjetable. En ese sentido, quisiéramos compartir los resultados de la última encuesta de la Gallup a los Grandes Contribuyentes de todo el país y a los de Santo Domingo, recibida en esta misma semana en relación a la credibilidad, imagen y lucha contra la evasión:

En cuanto a la lucha contra la evasión, el 89% de los contribuyentes opinó que el desempeño de la DGII es bueno y muy bueno, el 6.4% entiende que es regular y sólo el 3.5% entiende que es negativo.

El 90.3% de los contribuyentes entiende que la actuación de la DGII es apegada a la Ley, mientras que solamente el 9.1% tiene una opción contraria.

En cuanto a la implementación de los Comprobantes Fiscales, el 83.2% de los contribuyentes la considera una medida positiva, el 6.2% entiende que es regular y sólo el 9.8% entiende que es negativa.

El 85.9% de los contribuyentes entiende que la imagen de la DGII desde el punto de vista ético es buena y excelente, el 7.4 % entiende que es regular y sólo el 5.5% entiende que es negativa.

Sobre el nivel de credibilidad de la DGII, el 85.6% de los contribuyentes opinó que es buena y excelente, mientras que el 7.9% entiende que es regular y sólo el 5.4% entiende que es negativa.

Finalmente, el 87.6% de los contribuyentes confía en la DGII.

Como se ha podido observar, estamos conformando cada día una institución, cuya reputación nos permite ejercer con eficiencia y eficacia nuestra misión de garantizar la aplicación cabal y oportuna de las Leyes tributarias. Estamos comprometidos con mantener la buena reputación que se refleja en esta encuesta. No en vano el economista inglés, Tomas Hobbes, expresaba: la fortaleza de una institución descansa en lo poderosa que sea su reputación.

Muchas Gracias