

Hacia un Control del Cumplimiento Tributario: Retos del Porvenir

Conferencia Dictada en el Almuerzo Mensual de la Cámara Americana de Comercio.

Santo Domingo, República Dominicana
Junio, 1999

Agradezco muy sinceramente a la actual directiva de esta prestigiosa Cámara Americana de Comercio, la invitación a comparecer como orador invitado en su Almuerzo Mensual, que constituye, sin duda, uno de los más importantes foros empresariales que se realizan en el país.

Compartir con todos ustedes este escenario representa una gran oportunidad para poder exponer de manera sucinta la visión que las actuales autoridades tributarias tenemos sobre las tareas pendientes, el futuro de la Administración Tributaria Dominicana y los retos del porvenir.

Estamos convencidos que predecir el futuro resulta sin duda riesgoso, más aún si esa predicción está referida a aspectos tan complejos como los relacionados a la gestión de la Administración Tributaria en la cual participan diversos actores con objetivos e intereses distintos.

Sin embargo, creemos importante exponerles nuestra opinión sobre hacia dónde debe ir la tributación interna dominicana y la forma en que los cambios que se están experimentando en la economía condicionan los cambios en la Administración.

En los últimos años, dos de las características más destacadas de los cambios en el campo económico han sido la apertura comercial y los esfuerzos integracionistas, y éstas han inducido a modificaciones en los sistemas tributarios, reduciendo la participación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos del gobierno, y obligando a un fortalecimiento del papel de la imposición interna.

En este marco, se ha hecho necesario que los países que propician esquemas de integración comercial armonicen sus sistemas tributarios, haciéndolos cada vez más homogéneos.

Hasta hace poco tiempo el centro de las negociaciones para lograr acuerdos de libre comercio se circunscribía a la armonización de las legislaciones; hoy en día esta armonización trasciende el aspecto meramente legislativo-tributario, en tanto ya no basta con disponer de bases impositivas y tasas similares en la región, sino que se hace necesario garantizar la eficientización del control fiscal en cada país, con el propósito de que todas las empresas perciban el mismo riesgo por incumplimiento tributario.

En un acuerdo de libre comercio entre dos países, la existencia de diferentes niveles de control fiscal se convertiría en un perjuicio para aquellas empresas del país con un nivel óptimo de cumplimiento tributario, en la medida en que las más incumplidoras tendrían ventajas comparativas como resultado de su incumplimiento; lo que implica una violación al principio básico de equidad tributaria, cuya preservación es lo que fundamenta la existencia misma de las Administraciones.

Debemos reconocer que en relación con el resto de los países de la región, la República Dominicana se incorporó tarde a los procesos de reforma de la Administración Tributaria; sin embargo, los logros alcanzados durante estos tres años han hecho posible disminuir las brechas de incumplimientos, propiciando simultáneamente el cumplimiento voluntario y el aumento de la percepción del riesgo a que están sometidos los contribuyentes.

Hay que referir que en el plano legislativo, la reforma dominicana se inició en 1992 con la aprobación del denominado Código Tributario, aunque esta modificación legislativa no tuvo ningún impacto sobre las estructuras administrativas, que permanecieron estáticas en términos de tecnología, recursos humanos y procesos.

Con la llegada del presente Gobierno se estructura un proceso sistemático de reforma administrativa, que pasa por la creación de la DGII y que toca los siguientes aspectos: definición de conceptos de Misión y Visión de la DGII, reconversión organizacional, uso intensivo de tecnología de información, y fortalecimiento del Control Fiscal.

La DGII inició el ordenamiento de los objetivos y las acciones del proyecto de modernización, definiendo un ideal: La Visión. Y un marco disciplinario dentro del cual operaría: La Misión.

La Visión de la DGII incluye el concepto de "ofrecer un servicio de máxima calidad", mientras que la Misión incorpora la responsabilidad que tenemos de facilitar a los contribuyentes su cumplimiento.

El ideal de ofrecer un servicio de máxima calidad coincide con el "redescubrimiento" que en los últimos años se ha operado en el papel de las Administraciones Tributarias en su relación con el contribuyente. De ahí que se haya entendido que ésta debe ser una organización orientada a brindar servicios eficientes al contribuyente: servicios de información, de educación, de asesoría y de supervisión.

Esta concepción implica desde mejorar la infraestructura física de las oficinas a las que acude el contribuyente, implementar mecanismos eficientes de transmisión de información hacia ellos, hasta la búsqueda de alternativas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias haciendo uso de las facilidades que la tecnología de hoy ofrece.

El principio de que "la estructura sigue la estrategia" ha llegado a la DGII obligándola a diseñar una estructura organizacional adecuada para su estrategia de mejorar el servicio al contribuyente y fortalecer el control fiscal, acorde con los postulados de nuestra Misión y de nuestra Visión.

Es así como hemos implementado los procesos de reconversión organizacional y de reingeniería, lo que nos ha llevado a la creación de áreas especializadas en Servicios de Información al contribuyente en las diferentes Administraciones Locales.

Estos procesos de reconversión organizacional han tenido importantes progresos en mucho de los países de la región, en los que se han llevado a cabo iniciativas que han conducido a realizar encuestas de opinión sobre la imagen institucional, a elaborar manuales de calidad, a establecer sistemas de medición del grado de satisfacción de los contribuyentes, y hasta llegar a obtener la certificación ISO 9000.

Esta certificación garantiza a los contribuyentes la calidad de los servicios que reciben, exigiendo la documentación de todos los procesos, políticas y estrategias, y la disciplina de cumplir con lo establecido por los manuales de procesos y procedimientos.

Esta idea de brindar servicios eficientes, también tiene que ver con los procesos de reconversión organizacional y de reingeniería que hemos venido desarrollando en la República Dominicana y que tienen como uno de sus objetivos establecer una organización que facilite la ejecución de los procesos vinculados con los contribuyentes.

En el marco de los procesos de reconversión organizacional y de reingeniería, podemos citar algunos logros alcanzados como son: la creación de la Oficina de Grandes Contribuyentes, que hoy en día opera con el objetivo de facilitar a los contribuyentes denominados "grandes" su cumplimiento, al establecer un equipo de técnicos que funcionan como oficiales de cuenta y que están a su disposición para ofrecerle la asistencia que requieran.

Asimismo, debe destacarse la creación de las Administraciones Locales, que son unidades donde los contribuyentes pueden realizar cualquier tipo de transacción: declarar y pagar cualquier impuesto, interponer los recursos a los que tienen derecho, obtener certificaciones, solicitar acuerdos de pago y realizar cualquier transacción relacionada con vehículos de motor.

Esta reconversión organizacional en República Dominicana se inició con la unificación de las direcciones que compartían la administración de la imposición interna y que ha conllevado un intensivo trabajo de dos años, realizado sólo por técnicos nacionales, sin recursos adicionales y sin ningún tipo de trauma, a diferencia de las experiencias vividas por muchos países de América Latina en los cuales la reconversión organizacional ha sido el esfuerzo de una década, con la inversión de grandes recursos humanos y económicos, nacionales y externos, y enfrentándose a continuas crisis laborales.

Un aspecto que hay que destacar en el proceso de reforma administrativa que se ha operado en la DGII, es el uso intensivo de la tecnología de la información, como elemento vital para el cumplimiento de nuestras funciones. Y es que en la DGII estamos convencidos al igual que De Riaz Khadem y Robert Lorber que en las organizaciones modernas "El camino al éxito está pavimentado con buena información."

Como apoyo al objetivo primario de la DGII de obtener información oportuna sobre quién pagó, cuánto pagó y por qué concepto lo hizo, hemos implementado un conjunto de aplicaciones que permiten tener en línea la respuesta a estas interrogantes. En este sentido, nos place informarles que en estos momentos el 95% de la información sobre declaraciones y pago se obtienen en tiempo real.

Como se puede ver, este tipo de aplicaciones garantiza la pulcritud en el manejo del dinero recaudado, que junto con los nuevos procesos de recepción de pagos implementados internamente y a través de la red bancaria, sustituyen los vigentes desde hace cuarenta años.

Esta información básica de quién pagó, cuánto pagó y por qué concepto lo hizo, es el sustento de otro grupo de aplicaciones que hemos desarrollado y que nos permite identificar los incumplimientos más elementales en la gestión tributaria, vale decir, la omisión y la morosidad.

Este control del comportamiento de los contribuyentes ha dado como resultado que en estos dos años el número de Personas Físicas declarantes del Impuesto Sobre la Renta creciera en un 43% pasando de 20,260 a 28,901, las Sociedades declarantes de ese mismo impuesto crecieron en 63% pasando de 11,403 a 18,460, los Agentes de Retención crecieron en 34% al pasar de 6,396 a 8,544, los contribuyentes del ITBIS crecieron en un 19% pasando de 7,884 a 9,362 y los contribuyentes del IVSS crecieron en un 311% pasando de 7,538 a 30,969. Este crecimiento que se produjo en los declarantes de los distintos conceptos durante ese periodo, implicó un incremento de los declarantes de un 80%, al pasar de 53,483 en 1996 a 96,236 en 1998. Estas cifras deben ser interpretadas como indicadores no solamente de la eficiencia de las autoridades tributarias, sino también, y creo que es lo más importante, como una muestra fehaciente de que la cultura de incumplimiento generalizado que caracterizaba la sociedad dominicana está cambiando rápidamente, gracias a que se ha creado un entorno propicio para la formación de una conciencia tributaria nacional.

Con el objetivo de aprovechar al máximo la tecnología de información como elemento fundamental para el mejoramiento en el servicio a los contribuyentes, la DGII pondrá en funcionamiento a partir del próximo mes un grupo de herramientas que facilitarán el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Estas herramientas se utilizarán a partir de nuestra página de INTERNET, permitiendo generar los formularios utilizados para declarar y pagar las retenciones mensuales y el ITBIS, incluyendo la generación automática del cálculo de los recargos e intereses en el caso de que aplicaran.

Como podrán darse cuenta, una acción común de nuestros contribuyentes, la de ir a nuestras oficinas a recoger formularios para declarar y pagar y a requerir asistencia para calcular recargos e intereses, pasará a la historia.

Asimismo, como forma de reducir costos administrativos, haciendo uso de tecnología y aprovechando la infraestructura de comunicaciones de que dispone la DGII, estamos implementando un proyecto que hemos denominado "Menos papel" creando una red INTRANET, a través de la cual serán automatizados los procesos de intercambio de información y correspondencia interna.

Dentro del proceso sistemático de reforma administrativa en la DGII debe destacarse el fortalecimiento del control fiscal.

Para nosotros, el control fiscal más que un deber de la DGII, es un derecho que le asiste a todos los contribuyentes, porque es una condición indispensable para lograr la equidad tributaria, la cual tiene por finalidad otorgar un tratamiento igual para todos los iguales, tomando en consideración las desigualdades existentes.

Un control fiscal débil distorsiona el comportamiento del mercado en tanto la evasión del tributo se convierte en una ventaja para el incumplidor, comparado con aquel que cumple con sus obligaciones.

Un factor crítico de éxito para el fortalecimiento del control fiscal lo ha constituido el establecimiento de un Sistema de Información Cruzada el cual hemos creado a partir de la información que proveen entes

externos. Este Sistema de Información Cruzada se ha desarrollado a partir de cuatro fuentes distintas: Los Grandes Contribuyentes, las empresas emisoras de tarjetas de crédito, la Dirección General de Aduanas y el resto del sector gobierno, estas fuentes suministran, entre otras, informaciones sobre compras, ventas, importaciones y pagos a suplidores y contratistas,

Este sistema ha permitido la identificación de contribuyentes no declarantes, así como de contribuyentes con inconsistencias en sus declaraciones, provenientes de ingresos no declarados, lo que ha aumentado sustancialmente el número de contribuyentes sobre los cuales actúa la DGII, así como las recaudaciones por concepto de diferencias dejadas de pagar.

Para tener éxito con este tipo de sistemas, se requiere de una gran identificación de la sociedad con las metas de la Administración en lo que se refiere al cumplimiento de obligaciones tan elementales como el uso de Registro Nacional de Contribuyentes y el suministro oportuno y debidamente organizado de las informaciones solicitadas, de manera que la DGII no se vea obligada a la aplicación de los mecanismos coercitivos que el Código Tributario contempla.

Mientras que en el país existen algunos contribuyentes, afortunadamente cada vez menos, que se resisten a suministrar informaciones de compras y ventas, en países como Chile, el Sistema de Información Cruzada ha incorporado información de más de 100 conceptos distintos.

Con el objeto de perfeccionar nuestro Sistema de Información Cruzada, la DGII se propone dar cumplimiento estricto a lo que establece la Ley sobre los deberes formales, por lo que en lo adelante se hará necesario el uso obligatorio del RNC en cualquier transacción que realicen los contribuyentes. Asimismo, se deberá informar la fecha de inicio de sus operaciones, los datos de su ubicación y como exigir a sus suplidores y compradores el uso del RNC.

Como apoyo a esta decisión de la obligatoriedad del uso del RNC, la DGII emitió las Normas 1 y 2 de 1999, Sobre Sociedades Inactivas, que tiene como objetivo esencial permitir la depuración del universo de sociedades registradas. Estas Normas han permitido que unas 3,000 Sociedades constituidas, que hasta el momento no habían realizado ninguna transacción o notificado su inactividad a la DGII, corrigieran su situación, evitando así que sus números de RNC fueran inactivados y su principal accionista multado como responsable por el incumplimiento del deber formal de declarar de la empresa.

Otro de los aspectos que contribuyen al fortalecimiento del control fiscal, es el mejoramiento del proceso de auditoría. Con estos fines, en la DGII, hemos iniciado un proceso de incorporación de técnicas de auditoría asistidas por el computador, que ha implicado la adquisición del software más utilizado por las empresas especializadas en auditorías llamado "ACL", y que permite efectuar pruebas globales, que orienten la auditoría a determinadas partidas que sugieren inconsistencias.

En ese mismo orden, la DGII ha elaborado un censo de las plataformas computacionales de las principales empresas del país, que servirá para establecer los criterios generales de auditoría de sistemas que serán puestos en práctica como parte de las auditorías fiscales. Como paso previo al establecimiento de este programa de auditoría, la DGII rediseñó los formularios de declaraciones juradas de renta de sociedades, a fin de que puedan automatizarse los datos de los estados de resultados y del balance general de las empresas.

Adicionalmente, se ejecutan estudios para establecer un procedimiento de estimación de oficio por tipo de actividad que permitirá generar estimaciones automáticas a contribuyentes con un comportamiento inferior al promedio de su sector.

Para 1999 nos hemos planteado revisar, de forma exhaustiva o puntual, a unos 5,000 contribuyentes, haciendo uso de las herramientas que se han descrito y a partir del mejoramiento de las capacidades de nuestros auditores, sustentado con acciones de capacitación con miras a mejorar las técnicas de planificación empleadas, al tiempo que hemos desarrollado un programa de evaluación y depuración de nuestro cuerpo de auditores.

Otro aspecto que es importante destacar en cuanto al mejoramiento del proceso de auditoría y/o de fiscalización, es la integración de éstas con el resto de los procesos que ejecuta la DGII, fundamentalmente al Sistema de Información Cruzada. Hasta el momento la ejecución de las auditorías se realizaba al margen del resto de los objetivos y funciones de la Administración. En lo adelante los

auditores al efectuar una fiscalización alimentarán el Sistema de Información con la información complementaria obtenida de las empresas, como son: los datos de accionistas, directivos, cuentas bancarias, propiedades y otras.

Este tipo de información, junto con las que se obtienen a partir del Tratado de Intercambio de Información Fiscal con los Estados Unidos, la base de datos de inmuebles registrados a partir de transferencias o de declaraciones del IVSS y las informaciones bancarias, permite a la DGII detectar relativamente fácil los incumplimientos.

No obstante, todas estas acciones conducen a la extensión del alcance de actuación de la DGII hasta el patrimonio de las personas físicas y activos de las empresas, que hasta el momento no han sido tocados, en razón de que una historia de incumplimiento generalizado de la Ley ha provocado la existencia de enormes patrimonios y capitales no declarados, lo que tornaría confiscatoria cualquier acción que en ese sentido realice la DGII.

Para evitar la enorme carga financiera que representaría la inevitable aplicación total de la Ley, condición indispensable para mejorar la eficiencia en cuanto al Impuesto Sobre la Renta, hemos considerado fundamental la aprobación de una Ley que favorezca la transparencia de inventarios y patrimonios, de forma que a partir de este momento, la DGII pueda dar un seguimiento a los contribuyentes basado en informaciones reales.

Todas estas acciones están orientadas alcanzar el objetivo de la DGII, que no es más que "garantizar la oportuna captación de los tributos presupuestados por el Gobierno Central".

Los resultados de este proceso de modernización de la Administración Tributaria que se ha llevado a cabo en la DGII, como en cualquier Administración impositiva, se cuantifican en gran medida en función del comportamiento de las recaudaciones, lo que quizás desafortunadamente descarta algunas disquisiciones teóricas en cuanto a la medición del éxito referido a las acciones para el mejoramiento cualitativo de la Administración.

En el libro "Administración en una página", se expresa "... lo que la mayor parte de las personas no comprenden es la importancia de poder darse cuenta del momento en que han tenido éxito". Y el éxito en la Administración Tributaria está referida desgraciadamente al resultado en las recaudaciones.

Esta afirmación nos lleva a que analicemos los resultados en términos recaudatorios de los últimos años, así como los elementos que influyeron en el comportamiento de los ingresos.

El crecimiento de las recaudaciones de 1989 respecto al 1988, se explica básicamente, por la ampliación de la materia imponible del ITBIS, dada la inclusión de algunos servicios.

Del 1989 al 1990 y del 1990 al 1991, las recaudaciones por concepto de impuestos internos crecieron a una tasa menor que la tasa de crecimiento que experimentó la economía, de modo que ni siquiera satisfizo el crecimiento vegetativo.

El crecimiento de las recaudaciones del 1992 respecto al 1991, se explica por el impacto del aumento de la tasa del ITBIS, que pasó de 6% a 8%, y la modificación del Impuesto Selectivo al Consumo.

Los incrementos en los años subsiguientes, 1993 y 1994, se explican por el impacto que las modificaciones en la legislación tributaria produjo el Código Tributario, sobretudo en el ámbito de las retenciones en la fuente.

El crecimiento de las recaudaciones del 1995 respecto al 1994, se explica, fundamentalmente, por un cambio de método en la forma de calcular la base imponible del Impuesto Selectivo al Consumo, estableciendo una nueva forma para aplicar el Impuesto sobre las bebidas alcohólicas, pasando de usar el precio al distribuidor a utilizar el precio al por menor, lo que repercutió sobre los montos recaudados.

Como se puede apreciar, cuando ha habido incrementos de la recaudación interna en los años que van del 1988 al 1995 éstos se explican fundamentalmente por los cambios en la normativa legal, ya sea por el incremento de alícuotas, por la ampliación de la base y la materia imponible o por nuevas formas de cálculo de los impuestos.

El panorama que se ha presentado a partir del último cuatrimestre del 1996 hasta la fecha ha sido sustancialmente distinto. Si acumulamos los crecimientos operados desde septiembre de 1996 a mayo de este año en la recaudación interna, tendremos que los ingresos crecieron en ese período a una tasa acumulada de 66.5%, a pesar de las diferentes medidas tributarias aplicadas en este período de Gobierno y que se han traducido en menores valores recaudados.

Así por ejemplo, en 1997, el Gobierno implementó por primera vez el ajuste por inflación al mínimo no imponible para los asalariados y las personas físicas, lo que ha significado una reducción en las recaudaciones de 350 millones de pesos en ese año, 225 millones en 1998 y 200 millones en 1999. Es decir, el Gobierno Dominicano ha dejado en manos de los asalariados 775 millones de pesos, que de otra forma hubiesen ingresado a las arcas del Gobierno.

En los años 1998 y 1999, el Gobierno dejó de percibir unos 800 millones de pesos debido a la eliminación del Impuesto a las Patentes Comerciales y Financieras, unos 300 millones más como resultado de la reducción de la tasa del impuesto a los pasajes aéreos de un 20% a 10%, 250 millones por la eliminación del Impuesto Selectivo a las llamadas de larga distancia y 150 millones por la aplicación del ajuste por inflación a los activos de las empresas, implementado por primera vez en este año.

Todas estas medidas han significado que el Gobierno ha aceptado dejar de recibir en este período gubernamental casi 2,300 millones de pesos, cantidad que es el 22% del presupuesto del año 1996.

De manera que si tomáramos en cuenta estos valores no recaudados, la tasa de crecimiento de los impuestos internos en la presente gestión de Gobierno sería de 76%, respecto a igual período anterior, todo esto a pesar de que la tasa de crecimiento de los precios acumulada en el período es de tan sólo 19.2%.

Un elemento que contribuiría a una adecuada evaluación por parte de la sociedad a la Administración lo constituye el estimar adecuadamente el impacto que el crecimiento del PBI tiene sobre las recaudaciones. El Banco Central en el informe de la economía de Enero Junio de 1998, publica un estudio que estima la elasticidad/ingreso de las recaudaciones en 0.83%; es decir que el componente de crecimiento vegetativo, que se explica por el crecimiento del PBI a precios corrientes, debe medirse en función de esta relación y no bajo el supuesto de que ese crecimiento se transmite íntegramente como aumento de las recaudaciones.

En esencia, esto implica que el componente de mejora administrativa ha estado siendo subvaluado por aquellos que suponen que el crecimiento vegetativo de las recaudaciones es igual al crecimiento del PBI corriente.

Un elemento vinculado con la ponderación de los niveles de recaudación alcanzados y que ha sido muy debatido en los últimos tiempos en los círculos económicos, políticos y técnicos de nuestro país, y que también se manifiesta en la forma de percibir el éxito del proceso de reforma, es el de la evasión.

De la evasión hablaremos como forma de contribuir a lo que denominamos la "desmitificación del fenómeno de la evasión". Estamos convencidos de que tan dañina es la evasión generalizada, como la percepción incorrecta de que existe una evasión masiva, a lo que muchos sectores contribuyen con planteamientos desafortunados.

La evasión es la acción de no pagar o disminuir el monto a pagar de los impuestos a través de medios ilegales; esto quiere decir que la condición "sine qua non" para que se dé la evasión es que la actuación sea al margen de la Ley, por lo que no todas las acciones que tiendan a disminuir o hacer cero el pago de un impuesto, constituyen evasión.

Existen otras dos causas que explican la reducción o el no pago de un impuesto que son las denominadas elusión y las exenciones. La elusión constituye el aprovechamiento de los vacíos o las brechas de la legislación por parte de los contribuyentes para disminuir o evitar el pago del impuesto y las exenciones representan las exclusiones del impuesto que la Ley establece.

Al sumar la evasión, la elusión y las exenciones, se obtiene lo que se denomina la renuncia fiscal, concepto que muy a menudo es confundido por los no familiarizados con el de evasión.

El ejemplo más frecuente de confusión entre los conceptos de renuncia fiscal y de evasión se verifica cuando se analiza el comportamiento tributario en lo que al ITBIS se refiere.

En el ITBIS el porcentaje de productos exentos como proporción del consumo total, es de un 52%, es decir, que sólo el 48% de los productos deben incluirse en el cálculo de la recaudación estimada. Por lo que si bien es cierto que como resultado sólo de las exenciones existe una renuncia fiscal de un 52%, esto no nos puede llevar a concluir la existencia de evasión, en razón de que el no pago no es el resultado de una ilegalidad, sino de una expresa decisión del legislador.

Adicionalmente, hay que ponderar el efecto que tienen algunas brechas propias de la legislación y que sólo pueden estimarse a partir de estudios complementarios a los que tradicionalmente son utilizados para estimar la evasión del ITBIS.

En este caso nos referimos de forma específica a aquellas sociedades o negocios de único dueño que el legislador no ha incluido en el universo de contribuyentes del ITBIS, no por el tipo de producto vendido, sino por la cuantía de las ventas que realiza.

Mucha gente desconoce que un comerciante con ingresos promedios mensuales por debajo de 50 mil pesos no es contribuyente del ITBIS, como tampoco lo es el pequeño industrial con ventas por debajo de 30 mil pesos, ni el proveedor de servicios no gravados por el ITBIS. Es decir, el no cobro del ITBIS en estos negocios constituye, sin dudas, una renuncia fiscal, pero de ninguna manera evasión.

Un dato que podría ser interesante compartir con ustedes es que del total de 48,500 negocios encuestados por el Proyecto de Actualización de Registro de Negocios de la DGII en el Distrito Nacional, el 62% de los mismos no califican como contribuyentes de Renta y 80% no califican como contribuyentes del ITBIS por cualquiera de las causas que hemos señalado. Es decir, que las operaciones realizadas por estos negocios a las que no se le ha aplicado el ITBIS tampoco pueden ser consideradas como evasión.

Muchas de estas valoraciones son excluidas cuando solamente se aplica para el cálculo de la evasión el método macroeconómico que se fundamenta en datos del consumo total o agregado tomado de las Cuentas Nacionales, por lo que sus resultados no se corresponden con la realidad.

En un estudio sobre la evasión realizado por un grupo de técnicos contratados por la DGII, usando el método de estimación de la recaudación potencial a partir del consumo agregado descontando el consumo exento y las exclusiones de contribuyentes se ha obtenido que la evasión del ITBIS en 1995 fue de 37%, en 1996 de un 35%, en 1997 de 26%, en 1998 de 24% y se estima en un 23% para este año, una reducción de 12 puntos porcentuales en tres años.

De estos resultados debemos destacar dos aspectos, primero la tendencia hacia la baja de la evasión en el ITBIS en los últimos dos años y, segundo que se requerirán cada vez más esfuerzos para lograr Menores niveles de evasión, lo que se explica por la llamada evasión "dura" presente en todos los países.

Los datos provenientes del estudio sobre la evasión del ITBIS en la República Dominicana nos ubican en un posicionamiento favorable en relación con países que tienen años inmersos en procesos de reforma, como son Chile, Perú y Argentina, con 18, 25 y 27 por cientos de evasión, respectivamente. Al margen de este posicionamiento favorable, estamos convencidos de que la evasión tributaria representa, entre todos los actos lesivos al principio de igualdad de la tributación, la forma más burda y condenable de injusticia tributaria. La verdad es que evadir el pago del impuesto, no es sólo un conflicto de intereses entre el contribuyente que evade y la Administración Tributaria; es, en definitiva, un conflicto entre el contribuyente que evade y el resto de los ciudadanos que podrían verse afectados en su derecho, al privársele de ciertos bienes y servicios que les deberían ser prestados por el Estado.

Es además un conflicto entre el que evade y los que cumplen, ya que éstos últimos deberán sujetarse a una tributación no equitativa.

Cuando los juicios sobre la evasión vayan más allá de una crítica a la Administración Tributaria, entonces podremos decir que la sociedad ha entendido este fenómeno como una responsabilidad compartida y asumirá que el control de la evasión es un derecho que le asiste para evitar el perjuicio que acarrea, a todos y cada uno de nosotros, el incumplimiento tributario.

El proceso de reforma de la administración tributaria llevado a cabo en la presente gestión ha dado resultados que nos satisfacen sobremanera. Esto no hubiese sido posible de no contar con el apoyo absoluto del Señor Presidente de la República, Doctor Leonel Fernández quién ha estimulado todas y cada una de nuestras iniciativas.

Además, tenemos que reconocer públicamente que hemos contado con un equipo de técnicos con una incuestionable integridad moral y una demostrada calidad profesional para afrontar con responsabilidad la dura tarea de transformar una Administración anquilosada, como la que encontramos. Nos sentimos orgullosos de haber podido contribuir a la formación de un gran activo moral en la DGII.

Hay que resaltar el respeto a las decisiones y la disposición de cambiar que ha mostrado el personal operativo que se ha integrado al proceso de reformas, afrontando los retos que implica una nueva forma de hacer las cosas. La reforma no podría ser exitosa si los mandos medios y operativos no se comprometen con la filosofía del cambio; además es importante, tal y como lo plantea Kenneth E. Boulding en "Las Tres Caras del Poder", contar, también, con el respeto de quienes componen la organización como única forma de obtener la legitimidad que se necesita para afrontar con éxito un proyecto de esta envergadura.

"En los puestos medios e inferiores dirán sí, dice Boulding, pero si creen que los que les mandan hacer es absurdo no obedecen"; y en ese sentido concluye diciendo "el poder de mandar es generalmente mucho menor de lo que piensan los dirigentes."

En síntesis, la Administración Tributaria ha experimentado avances significativos en este período, en la estructuración de un sistema de información apropiado, en el mejoramiento de los servicios con miras a propiciar el cumplimiento voluntario y en el fortalecimiento del Control Fiscal. En este período, se ha producido también un cambio positivo en la respuesta de los contribuyentes respecto de las acciones de la Administración.

A pesar de estos resultados, de los cuales podemos sentirnos orgullosos tanto contribuyentes como administradores, la verdad es que falta mucho camino por recorrer.

Falta que la sociedad entienda que tener una Administración fuerte y eficiente es la única garantía de que se preserve el principio de la equidad, que representa su principal derecho.

Falta que las empresas asuman la transparencia de sus operaciones como un reto de los nuevos tiempos, respondiendo a las exigencias de los mercados de hoy en día y no como una consecuencia directa del mejoramiento de la gestión de la DGII.

Falta lograr aún un mayor nivel de cumplimiento, para que al margen de la discusión de a quién afecta el evasor, haya suficientes cumplidores para sentirse que el evasor les afecta directamente a ellos.

Falta Señores y Señoras, que hagamos conciencia de que es imperativo continuar con este proceso de fortalecimiento de la Administración Tributaria para enfrentar exitosamente el futuro.

"El futuro, decía Víctor Hugo, tiene muchos nombres. Para los temerosos es un enigma y para los audaces una oportunidad". No perdamos esta oportunidad de actuar como audaces frente a los retos del porvenir.

Muchas gracias.