

## **La Equidad Tributaria: Acciones para promover el cumplimiento**

Señoras y Señores:

Quiero agradecer muy sinceramente a la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago en nombre de la Dirección General de Impuestos Internos, la oportunidad que nos brinda de comparecer en este importante auditorio de esta ciudad de Santiago de los Caballeros, con el objeto de sostener una conversación entre amigos sobre un tema que nos afecta a todos.

Es cierto que hemos venido para hablar de impuestos. Y ciertamente hablar de impuestos es algo que podría calificarse de desagradable. Parecería entonces que nos hemos puesto todos de acuerdo en emplear la hora del almuerzo para conversar sobre un tópico con estas características. Pero no. Todos sabemos que sin gobierno es imposible alcanzar la civilización y que éste no puede funcionar adecuadamente sin ingresos.

Por tanto, aunque parezca paradójico, estas contribuciones forzosas que constituyen los impuestos y que se miran muchas veces con aflicción e impotencia, están destinadas a nuestro propio bienestar en la medida en que representan el bienestar de la sociedad misma. En otras palabras, no hay forma de obtener recursos para que los gobiernos, centrales o municipales acometan las inversiones que demanda la sociedad, si no es a través de la obtención de los ingresos que generan los impuestos.

Hacer viable la captación de estos ingresos corresponde a la Administración Tributaria, que representa el instrumento esencial para obtener los recursos del Estado. Para cumplir con su objetivo recaudador, la Administración Tributaria debe crear un entorno favorable para el cumplimiento voluntario. Este entorno favorable se basa fundamentalmente en lograr que la Sociedad deposite su confianza en ella.

Esa confianza está determinada, entre otros aspectos, por la competencia, transparencia y eficiencia de la actuación de sus funcionarios, por la equidad en su actuación y por la calidad de sus servicios.

Cada uno de estos conceptos aporta para que el contribuyente perciba que la Administración Tributaria es suficientemente fuerte como para cumplir con su Misión. Una Misión que tiene, en el caso de la DGII dos caras, una frente al Estado, en la medida en que debe proveerle de los recursos que requiere, y otra frente a los contribuyentes, en tanto debe fomentar y garantizar su cumplimiento cabal, voluntario y oportuno.

No obstante, los resultados de la gestión de la Administración Tributaria tienen que ver con la solidaridad y el compromiso social de los actores principales del proceso recaudatorio. Es decir, con la solidaridad y el compromiso de los contribuyentes. Se trata de una conciencia tributaria que le permita entender que en la medida en que no cumpla, otros sujetos soportarán la carga evadida por él. De manera que, lograr crear esta conciencia tributaria es una tarea que la Administración asume en la medida en que fomenta el cumplimiento voluntario.

Sin embargo, para lograr un entorno que facilite el cumplimiento, se requiere que en los contribuyentes exista una percepción de riesgo por incumplimientos, por lo que nos hemos planteado en estos tres años, estrategias claras de desarrollo institucional.

En esta ocasión vamos a presentar algunos de los lineamientos de nuestro proceso de modernización, que ha procurado crear una Administración Tributaria fuerte, pero cuya fortaleza esté basada en la confianza que tienen los contribuyentes en su actuación transparente, eficiente y diligente. Y que actúa basada en el principio de la equidad, que no es más que garantizar un tratamiento igual para los iguales.

En este sentido, iniciaremos pasando revista a las acciones realizadas para facilitar el cumplimiento de los contribuyentes. Sobre este aspecto hay que destacar acciones de dos tipos: unas, relativas a la simplificación de los procedimientos, y otras relacionadas con el uso de tecnología para apoyar ese cumplimiento, proveyendo a los contribuyentes de las informaciones que requiere para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En cuanto a la simplificación de procedimientos podemos destacar:

La superación del proceso caótico de pago de los impuestos de placas, y demás transacciones relacionadas con vehículos de motor.

La descentralización de los procesos que permite realizar cualquiera de las tareas antes centralizadas de Santo Domingo, en las Administraciones Locales, tales como: presentación de declaraciones juradas de Sucesiones y Donaciones, acuerdos de pagos, interposición de recursos y obtención de certificaciones, y

La posibilidad de pagar el ITBIS en la red Bancaria.

En el plano del uso de tecnología para facilitar los procesos, la DGII estableció una Estrategia de uso de Internet. Esta estrategia está compuesta por tres fases:

La primera con el objetivo de crear nuestra página en Internet en la dirección [www.dgii.gov.do](http://www.dgii.gov.do) donde podrán encontrarse todas las informaciones necesarias para que el contribuyente pueda cumplir con sus obligaciones y conocer el funcionamiento de la DGII. En dicha página se pueden consultar las preguntas frecuentes de los contribuyentes, las estadísticas recaudatorias, la legislación vigente y las conferencias del Director General, que sintetizan las estrategias de la DGII.

Una segunda fase, que permitió crear las Herramientas de Apoyo a los Contribuyentes, que sirven para elaborar las declaraciones del ITBIS, las Retenciones Mensuales y del Impuesto Sobre la Renta, así como remitirlas por la vía del Internet. Esas herramientas facilitan el llenado de las declaraciones y permiten almacenar los datos de las mismas en las computadoras personales de los contribuyentes, así como también apoyan la realización de los cálculos de las tasas de impuestos, las operaciones aritméticas formales y los recargos e intereses, evitando así los errores en que puede incurrir el contribuyente y que tienen para él el alto costo que implica pagar recargos e intereses. Estas Herramientas pueden obtenerse en nuestra página de Internet y su uso sustituye la utilización de formularios. Las declaraciones elaboradas con las Herramientas pueden remitirse por la vía de Internet solicitando el acceso correspondiente. En esta misma fase se contempló que a partir del mes de abril, la DGII iniciará con algunos Bancos el proyecto de pagos electrónicos, como forma de llevar a los contribuyentes la ventanilla de impuestos a su oficina, que si en el caso de los Bancos se denomina Home Banking, en él nuestro lo podemos bautizar como Home Tax. Es importante destacar que este tipo de facilidades que permite la tecnología de Internet está siendo empleada sólo por los principales países del área, como son: Chile, Perú, Brasil y Colombia.

La tercera fase se trata de llevar a los contribuyentes servicios interactivos tales como: obtención de certificaciones, solicitudes de consultas y acuerdos, entre otros.

Estas iniciativas en nuestro país resultan innovadoras e incluso pocas instituciones privadas, incluyendo la mayoría de los Bancos han podido implementar este tipo de Servicios.

Otro caso en que la DGII ha usado la tecnología de información para que los contribuyentes obtengan la información que requieren sin necesidad de acudir a sus oficinas, es en el sistema de audio-respuesta, con los teléfonos 689-3444 y 1-200-6060, que permiten a los contribuyentes obtener las respuestas necesarias sobre los principales trámites en nuestra organización.

En estos momentos, la DGII trabaja en la creación de un Centro de servicios telefónicos que permitirá a los contribuyentes obtener respuestas correctas y rápidas a sus preguntas por esta vía. Este centro dispondrá de operadores calificados y con acceso a sistemas computacionales que les servirán de apoyo para responder las interrogantes de los contribuyentes en tiempo real.

Asimismo, trabajamos en un centro de atención a los contribuyentes que funcionará en la oficina central y que servirá simultáneamente de centro de recepción y distribución de correspondencia y para el otorgamiento de información. Este centro será inaugurado en los próximos días e implementado todas las administraciones locales del país.

Como se ve, de lo que se trata es de hacer de la DGII una organización que esté orientada a servir a sus usuarios facilitando su cumplimiento.

Esta idea se ha reflejado al formular nuestra visión que incluye: "eliminar la cultura de los incumplimientos y evasión fiscal, y promover la actuación transparente y eficiente de sus funcionarios para otorgar un servicio de máxima calidad...". Con este enunciado se sintetiza lo que entendemos crea el entorno favorable para que prospere la confianza de los contribuyentes, en la medida en que nos convertimos en sus mejores asesores.

Y para ser sus mejores asesores hemos venido trabajando al interior de la organización identificando y combatiendo las causas que impiden que la Administración Tributaria funcione como una organización que tiene en el servicio a sus clientes uno de sus más preciados activos. La idea de que el contribuyente esté satisfecho con el trato que se le oferta, se fundamenta en lo expresado por Philip B. Crosby en su libro "Calidad en el siglo XXI", compartido totalmente por nosotros: "He tratado - hasta ahora sin éxito- dice Crosby, de pensar en el fracaso de un negocio cuya causa no haya sido la arrogancia cultural de un grupo".

Lograr una organización fuerte está indisolublemente ligado a que los contribuyentes perciban que sus derechos son respetados, y la mejor muestra del respeto al derecho del contribuyente es la garantía de la equidad. Es decir, se trata a los iguales de igual forma.

Hablar de equidad tributaria es hablar de que la Administración garantiza a los que cumplen, que aquellos que no lo hacen recibirán el peso de la Ley. Que los iguales tributarán de forma semejante y que la evasión tributaria será combatida en tanto representa de todos los actos lesivos, la forma más burda y condenable de violación al principio de equidad tributaria.

Todas las reformas tributarias realizadas en todos los países contienen como uno de sus objetivos la preservación de la equidad, que si bien tiene un componente legal, no puede ser garantizada sin una Administración Tributaria suficientemente fuerte para implementarla.

En la práctica para respetar el principio de la equidad debemos medir a cada contribuyente de la misma forma que medimos a su igual, en ello debe residir el fundamento de la actuación de la DGII. Implementando esquemas de revisión que son, entre otras, formas para penalizar cada tipo de incumplimiento.

Nadie discute que la aplicación de penalidades, como recargos, intereses y multas, por citar algunos, constituyen el costo financiero que debe pagarse por no cumplir de manera correcta y oportuna con la obligación tributaria, e incluso constituye además una manera de resarcir al contribuyente que sí ha cumplido con la Ley.

El Código Tributario establece como forma de combatir los incumplimientos, que las revisiones y las consecuentes penalidades abarquen de tres a cinco años; es decir, los llamados períodos no prescritos. Sin embargo, más que contribuir a mejorar el cumplimiento voluntario, los altos costos que representa el cálculo de las penalidades se convierten en un desestímulo para el contribuyente que sí desea corregir su situación frente al fisco. Es por ello, que hemos diseñado procedimientos de revisión alternativos, fundamentados en las facultades que la Ley nos otorga, que permiten actualizar a un menor costo su situación fiscal.

Los procedimientos de revisión que se utilizan están en función de la magnitud del incumplimiento.

Hay quienes incumplen totalmente, que es lo que se denomina en el lenguaje tributario, omisos totales, para los cuales la DGII ha diseñado mecanismos de Estimación de sus operaciones sobre la base de un Sistema de Información Cruzada que consolida las informaciones de Tarjetas de Crédito, Aduanas, Transacciones de Vehículos, y operaciones de compras y ventas con Grandes Contribuyentes. Este tipo de incumplimiento ha venido reduciéndose de manera sostenida, al incorporar diariamente nuevos contribuyentes al universo de obligados. Nos hemos referido en otras intervenciones a que de 1996 a 1999, los contribuyentes en la DGII han pasado de unos 52,000 a 112,000. Y de manera particular en Santiago de 1996 a 1999, se incorporaron unos 13,175 contribuyentes en los diferentes impuestos que administramos, representando esto un crecimiento de más de un 100% del universo de contribuyentes de Santiago, que en 1996 lo constituían unos 12,125 contribuyentes.

Existen otros tipos de contribuyentes, que si bien cumplen con sus obligaciones formales de manera oportuna, es decir en las fechas y plazos que establece la Ley, cometen errores en la aplicación de tasas y

operaciones, o bien presentan inconsistencias en cuanto a los ingresos o gastos reportados, que a su vez producen diferencias en el valor a pagar. Para este caso, la DGII ha diseñado un esquema de revisión a partir de la elaboración de índices de comportamiento sectorial, que permite comparar a los iguales en cuanto a la actividad económica. De lo que se trata, es de establecer comportamientos promedios de los contribuyentes de un mismo sector económico y región, con un número semejante de empleados, de activos, de área de trabajo y de nivel de ingresos. Con estos índices se compara el comportamiento individual en relación con el comportamiento promedio del grupo de sus iguales.

Este tipo de revisión se emplea en los casos en que la desviación del comportamiento individual se aleja de forma importante del comportamiento sectorial, ofreciendo al contribuyente la oportunidad de corregir su situación, sin que la misma se convierta en una carga financiera como de seguro resultaría si se optara por la aplicación de una revisión exhaustiva.

Ahora bien, existen otros casos de incumplimientos, que son aquellos cuya desviación en relación con los índices sectoriales sea extremadamente alto y que se tienen elementos adicionales que permiten tener una duda razonable sobre la calidad de las informaciones de la declaración jurada. Sobre todo, si al examinar la conducta individual del contribuyente, se verifica su reincidencia en este comportamiento deficiente. En este caso, nos planteamos la revisión exhaustiva según los periodos no prescritos que establece la Ley.

En fin de cuentas, las acciones para preservar la equidad se traducen en acciones que inevitablemente tienden a reducir la evasión, que reiteramos, representa la forma más burda y condenable de violación al principio de equidad tributaria.

Conscientes de que la certeza del contribuyente de que la Administración Tributaria combate la evasión constituye la principal motivación para su cumplimiento, desde el inicio de la presente Administración nos hemos mantenido realizando mediciones del nivel de la misma, ya que como hemos dicho en otras ocasiones, tan dañina es la evasión generalizada, como la percepción incorrecta de que ella existe de manera creciente.

En un estudio sobre la evasión realizado por un grupo de técnicos externos 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 en 1999 ésta bajo aun más hasta llegar a un 22%, según el más reciente estudio realizado. Lo que ha implicado una reducción de 15 puntos en tan sólo tres años. Algo nunca alcanzado en ningún país de América Latina en igual período. Estos datos se corresponden con el hecho de que el número de contribuyentes del ITBIS se incrementó en esos tres años de 7,000 contribuyentes a casi 15,000 contribuyentes y se corresponde además con el aumento de las recaudaciones por este concepto en este mismo período objeto del estudio, que pasaron de unos 210 millones de pesos mensuales a unos 424 millones de pesos.

Estos datos sobre la evasión del ITBIS en la República Dominicana nos ubican favorablemente en relación con países que tienen décadas inmersos en procesos de reforma, como son Chile, Perú y Argentina, con 18, 25 y 27 por ciento de evasión, respectivamente.

Todo el proceso de eficientización de la DGII debe consolidarse con acciones que hemos esbozado en el documento "Proyecto de modernización de la DGII. Estrategia y lineamientos para el período 2000-2002", que aparece en nuestra página de Internet y en la documentación que ponemos hoy a su disposición. Este documento nos es más que un plan que integra las principales metas y políticas que a nuestro entender debe seguir la DGII para apuntalar su desarrollo y que representa nuestro reconocimiento a la importancia del principio de continuidad del Estado.

Los resultados de todo este proceso pueden cuantificarse en los niveles de recaudación alcanzados. De 1996 a 1999, las recaudaciones de la DGII pasaron de 10,400 millones a casi 20,000 millones; es decir, casi hemos duplicado las recaudaciones en estos tres años, a pesar de la reducción de más de 3,000 millones que han representado los ajustes por inflación y la derogación de leyes verificadas en el período. Para el presente año 2000 se espera que las recaudaciones superen los 23,000 millones.

Lo importante de todo este proceso es que esta reconversión organizacional, se ha realizado sin traumas ni sobresaltos, sin inversión de recursos adicionales importantes y con personal exclusivamente nacional. Este hecho adquiere mayor importancia relativa, si se compara con el resto de los países latinoamericanos

que han emprendido el mismo proceso y han tenido que enfrentar innumerables dificultades sociales y financieras, tales son los casos de Perú, Argentina y recientemente de Ecuador.

En fin, creemos que tanto la Administración como los contribuyentes tenemos motivos para sentirnos satisfechos.

Por último, hay que percibir este proceso como la conjunción de esfuerzos de un grupo de técnicos sumamente calificados y de incuestionable solvencia moral, de la Sociedad Dominicana que ha reconocido la conveniencia del fortalecimiento de la Administración Tributaria como única garantía para la preservación del principio de equidad y sobretodo del apoyo otorgado por el Señor Presidente de la República que enfrentó sin ningún temor el riesgo que involucraba acometer este proyecto de modernización.

Finalmente, me gustaría terminar mencionando la frase que identifica nuestra campaña institucional, que sintetiza todo lo que en la DGII pretendemos transmitir a la Sociedad: pagar impuestos es un asunto de conciencia, es tu aporte a una vida en democracia.

Muchas Gracias.