

Conferencia Dictada en el Seminario Regional Interamericano de contabilidad  
Febrero 2000

## **El Futuro de los Impuestos en República Dominicana**

En nombre de la Dirección General de Impuestos Internos quisiera agradecer la invitación que nos hiciera el Instituto de Contadores Públicos Autorizados para participar en este Seminario Regional Interamericano de Contabilidad, ya que nos brinda una provechosa oportunidad de exponer ante este auditorio nuestros criterios sobre el futuro de los impuestos en la República Dominicana.

Para hablar del futuro de los impuestos, hay que iniciar ponderando adecuadamente el papel del Estado en la sociedad democrática. La conformación de un ambiente social propicio para la preservación de la democracia, depende en gran medida de la posibilidad del Estado para crear la percepción de que está en capacidad de velar por todos los sujetos al margen de su posición social.

Para cumplir con ese rol, los recursos que requiere el Estado deben transferirse desde el sector privado hasta el sector público. Justamente, la responsabilidad de lograr esta transferencia de recursos corresponde a la Administración Tributaria.

Es cierto que algunos gobiernos, para no embarcarse en la ardua tarea de obtener recursos de las fuentes impositivas, optan por reducir sus gastos o por preservarlos aún sin las necesarias fuentes de financiamiento. En el primer caso, se pone en peligro el equilibrio social en la medida en que el gasto público es la atenuante de los efectos del mercado sobre algunos sectores sociales y económicos, y en el segundo, el resultado es el déficit

presupuestario o el endeudamiento, ambos casos se traducen en resultados negativos para la sociedad.

Como hemos dicho en otras oportunidades, mientras más necesidades de recursos existan, bajo el supuesto de que se desea preservar el nivel de equilibrio macroeconómico, mayor deberá ser la participación de los ingresos tributarios sobre los Ingresos que genera la economía. En consecuencia, debemos preguntarnos ¿qué cantidad de recursos necesita el Estado para cumplir con las metas que la sociedad se ha impuesto? He ahí el dilema.

Recuerdo una frase de un libro que leí hace unos años y que me llamó poderosamente la atención, de seguro ustedes también creerán haberla dicho en más de una ocasión. Me refiero al libro titulado “La evolución del sistema económico” de Juan José Folchi y Antonio Verdú, en dicho libro se lee: “Cuanto más pida la sociedad al Estado, más pedirá el Estado a la Sociedad”. De eso se trata. Se trata de definir las exigencias y necesidades de la sociedad para cuantificar los recursos que requiere el Estado y delinear la forma de conseguirlos.

Desdichadamente, no todos los sujetos sociales perciben de igual forma el papel del Estado y su compromiso con la marcha de la democracia. John Kenneth Galbraith en su libro “La Cultura de la Satisfacción”, aborda las percepciones que sobre el rol del Estado y su capacidad de generar recursos tienen algunos sujetos sociales. Galbraith clasifica los sujetos sociales en dos grupos: los “satisfechos” y los “insatisfechos”.

Galbraith define el “grupo de satisfechos”, como el determinado por el nivel de renta alcanzada. Este grupo incluye personas que dirigen grandes empresas financieras e industriales, los mandos medios y superiores de esas grandes empresas, e incluye profesionales liberales de éxito como médicos, ingenieros, economistas, abogados y otros con niveles de ingreso que le permite una vida razonablemente segura. Como se observa, a pesar de ser un grupo socialmente heterogéneo, tienen como denominador común los altos niveles de ingresos que les permiten mantener un nivel de vida elevado.

Según Galbraith el “grupo de satisfechos” tiene una tendencia natural a rechazar las medidas de política tributaria como medio del Estado para preservar el equilibrio macroeconómico y muchos de ellos preferirían las de corte monetario.

La tesis de Galbraith sobre la resistencia de este grupo de aceptar medidas de política tributaria se basa en que “éstos no perciben su propio bienestar a largo plazo y no son sensibles a él. Reaccionan, más bien, y vigorosamente, a la satisfacción y a la comodidad inmediatas”. Es decir, no alcanzan a visualizar que un Estado que disponga de recursos para atender las necesidades de la comunidad, garantiza un entorno social favorable para preservar el crecimiento económico. Y este entorno social favorable permite hablar de bienestar de largo plazo, que también les favorece.

Otra causa que fundamenta la natural animadversión hacia los impuestos del grupo de satisfechos, continua argumentando Galbraith, es “la percepción de que el que paga los impuestos no es el que recibe los beneficios que éstos generan”. Por lo menos no inmediatamente.

En fin, la oposición natural que tienen los agentes económicos a pagar impuestos puede explicarse por razones diversas. El sentimiento normal de preservar los beneficios obtenidos, la falta de una conciencia social que justifica la contribución, la ausencia de percepción del riesgo por incumplimiento, las dudas sobre la efectividad del gasto público, son factores, entre muchos otros, que pretenden explicar el comportamiento de los contribuyentes.

De todas maneras, al margen de cada una de las razones individuales o colectivas que expliquen ese comportamiento, no hay duda de que la forma más idónea de financiar el gasto público son los impuestos. Y nadie discute de que un Estado es fuerte en la medida en que las instituciones que lo componen dispongan de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la comunidad que representan.

Sin embargo, la natural animadversión a pagar impuestos, justifica que quien tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones impositivas debe ser suficientemente fuerte como para asegurar que cada cual pague lo que le corresponde.

En consecuencia, se necesita, como ya planteamos, una Administración Tributaria fuerte, creíble y eficiente. En este orden de ideas, en la DGII hemos estado inmersos en un programa de trabajo que busca crear una organización con esas características. Ya que el futuro de los impuestos está indisolublemente relacionado con alcanzar este objetivo.

Las acciones de la DGII para crear esa organización están fundamentadas en los principios doctrinarios de la tributación, que plantean la preservación de los derechos de los contribuyentes, la garantía de la equidad y el fomento de la cultura de cumplimiento.

Todo ello requiere aumentar la percepción de riesgo que tienen los contribuyentes y crear una organización moderna y con credibilidad.

Al hablar de la preservación de los derechos de los contribuyentes lo hacemos en dos vertientes; la primera la que se refiere a los derechos consignados en la legislación, tales como los derechos de recurrir, de compensar y de reserva, y la segunda, se trata del derecho de que la Administración actúe con suficiente calidad técnica para que las deudas determinadas sean ciertas y para que el costo del cumplimiento sea el menor posible. Observen que nos referimos a que la actuación correcta de la Administración se trata como un derecho del contribuyente y no sólo como una obligación de ésta.

Para garantizar estos derechos, la DGII ha trabajado en la creación de los mecanismos de información que permitan a los contribuyentes disponer de toda la información necesaria para cumplir con sus obligaciones. Pero además se ha trabajado en la profesionalización del personal, de manera que la calidad del servicio y de las acciones de fiscalización sean cada vez mejores.

Tratar de forma igual a los iguales, es la mejor forma de sintetizar el concepto de equidad tributaria, y una Administración se fortalece cuando los contribuyentes perciben que se actúa con apego a este principio. En

encuestas que se han realizado en otras Administraciones Tributarias de América Latina, uno de los factores que mayor importancia le asignan los contribuyentes para justificar su incumplimiento lo constituye la percepción de que unos pagan y otros no lo hacen. De manera que, una de nuestras principales preocupaciones, está referida a aumentar la base de los contribuyentes, lo que se observa en el crecimiento del número de declarantes, que durante este período se ha incrementado en un 107%.

El fomento de la cultura de cumplimiento está determinado por acciones que permiten aumentar la percepción del riesgo por incumplimiento y por medidas que desarrollen la conformación de una conciencia tributaria.

Con el objetivo de mejorar el Control Fiscal la DGII ha hecho uso intensivo de la tecnología de información automatizando las tareas básicas con el fin de optimizar el tiempo de los técnicos en las labores de seguimiento a los contribuyentes. Así como implementado sistemas que aportan informaciones para el seguimiento continuo del comportamiento de los contribuyentes.

Sobre este aspecto vale la pena resaltar nuevamente, por el esfuerzo organizacional y técnico que significa, que la DGII recibe en línea y en tiempo real el 98% de las transacciones de declaración y pago.

Otros sistemas han sido diseñados específicamente para mejorar el Control Fiscal, unos para garantizar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones formales y otros para verificar, sobre la base de informaciones de terceros, la certeza de las informaciones declaradas de forma voluntaria.

El Sistema por excelencia para apoyar esta última actividad es el que hemos denominado Sistema de Información Cruzada, que integra datos que suministran entidades externas a la DGII y que permiten contrastar con ellos los ingresos y gastos que el contribuyente contempla en su declaración. Este sistema requiere del uso del Registro Nacional de Contribuyentes para identificar todas las operaciones comerciales y financieras en el sector público y privado, de manera que la DGII pueda tener un elemento de cruce inequívoco. Es por ello que en estos momentos la DGII ha colocado una publicidad sobre la conveniencia del uso de este identificador y la responsabilidad de los consumidores de exigir su uso.

Fomentar la cultura de cumplimiento, está asociado además a facilitar a los contribuyentes el cumplimiento y en ese sentido, la DGII ha trabajado en la simplificación de todos los procesos de cara al contribuyente.

Desde 1998 hemos venido utilizando el Internet como herramienta para facilitar el cumplimiento. Inicialmente pusimos a disposición de los contribuyentes nuestra página que contiene todas las informaciones que requiere sobre nuestra institución, los procedimientos para el cumplimiento de sus obligaciones y datos estadísticos en general. Continuando con este proceso, para abril de este año se contempla que las Declaraciones y Pagos de ITBIS, Retenciones e Impuesto Sobre la Renta podrán realizarse por la vía de Internet.

Una consecuencia apreciable de todo este proceso de simplificación y sistematización de los procesos es la prevención y el control de la corrupción, ya que en la medida en que resulta más fácil para el contribuyente cumplir con sus obligaciones, que tiene más información

sobre cómo hacerlo y de que al interior de la organización estén definidos los deberes y responsabilidades de los empleados y funcionarios, las formas de corrupción se ven reducidas.

Todos estos resultados se pueden verificar en el crecimiento que las recaudaciones han experimentado, pasando de unos diez mil trescientos millones en 1996 a unos veinte mil millones en 1999 y proyectándose una recaudación para el presente año 2000 de unos veintitrés mil millones; es decir un crecimiento acumulado en ese período de aproximadamente el 120%. A pesar de las leyes derogadas y la aplicación de las disposiciones del Código Tributario que han representado una reducción, en términos de recaudación, que sobrepasa los tres mil millones de pesos.

La continuidad de este proceso de conformación de una Administración Tributaria que ya se percibe como fuerte, capaz de asegurar los recursos que el Estado se ha propuesto obtener, dependerá, a nuestro modo de ver, de preservar la independencia de que en el orden técnico se ha disfrutado, de asegurar la estabilidad del equipo técnico que ha propiciado este cambio y de lograr la autonomía presupuestaria. Sobre este último aspecto, la DGII está elaborando una propuesta de Proyecto de Ley para ser sometido a la consideración del Señor Presidente de la República Dominicana.

Todas estas acciones no tendrían valor si la sociedad no percibiera que la DGII es una institución con credibilidad, éticamente confiable y en general estuviese satisfecha del proceso de cambio que se ha producido en estos años.

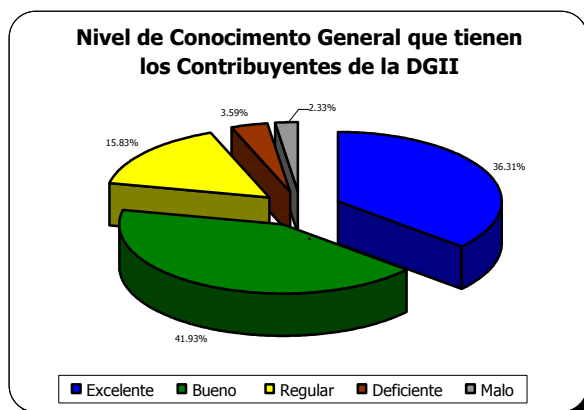
La preocupación de las Administraciones Tributarias por la percepción que la sociedad tenga de ellas ha fomentado la realización de Estudios de Imagen que le permitan identificar sus fortalezas y debilidades, así como delinear estrategias para mejorar los puntos de vista adversos que sobre ella tiene la sociedad. Como “hay tantas realidades como puntos de vista”, según Ortega y Gasset, cada opinión debe ser tomada en cuenta para que la sociedad se sienta copartícipe de las acciones de la Administración Tributaria.

Para medir la percepción de los contribuyentes, la DGII ha realizado recientemente un Estudio de Imagen en la ciudad de Santo Domingo, con la finalidad de medir el nivel de conocimiento, la percepción, el nivel de satisfacción, la percepción de cambio, la credibilidad y el nivel de confianza de los contribuyentes.

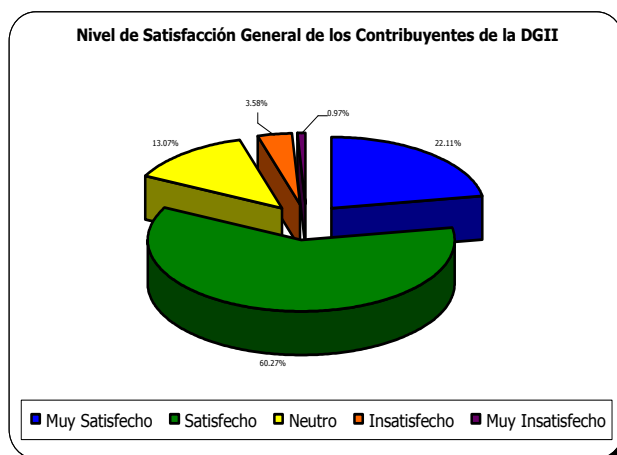
Los resultados de este Estudio demuestran que nueve de cada diez contribuyentes tiene la idea de que la DGII es una institución importante, eficiente, moderna, de personal capacitado, diligente y bien manejada.

Por considerarlos de interés damos a conocer los resultados de este Estudio de Imagen.

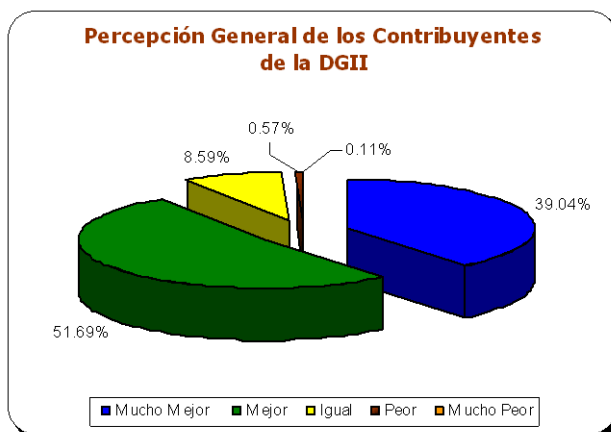
- (a) El 78% de los contribuyentes tienen información excelente o buena sobre los procedimientos de pago, sus deberes y derechos, las facilidades de pagos y los materiales informativos que se han puesto a su disposición para que conozcan de los procedimientos a seguir en cada trámite.



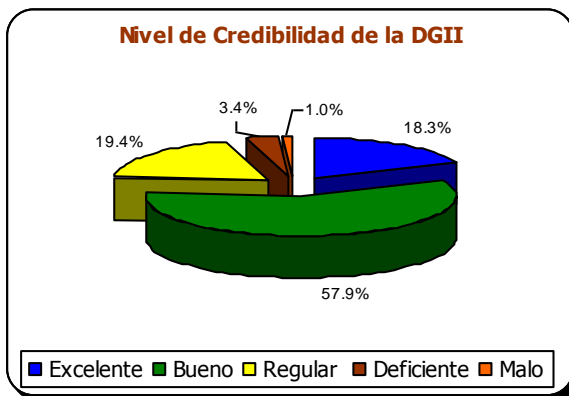
(b) El 82.4% de los contribuyentes está satisfecho o muy satisfecho de la amabilidad en el trato, diligencia del personal, comodidad.



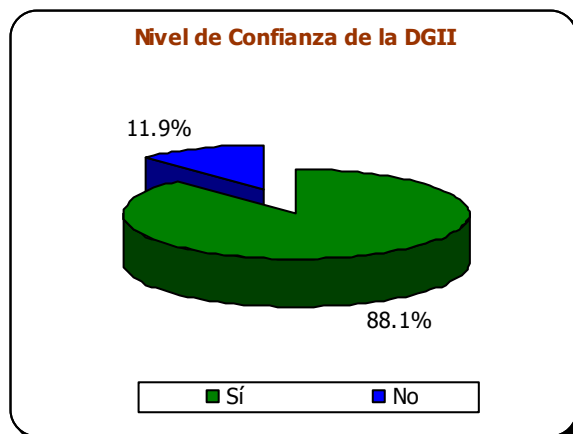
(c) El 90.7% percibe como mejor o mucho mejor la situación general de la DGII.



(d) El 76.23% cree que la DGII es una institución con Credibilidad excelente o buena.



(e) El 88.1% confía en la DGII.



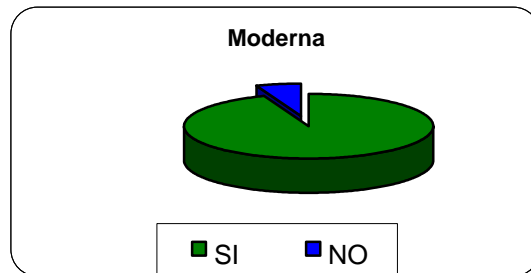
(f) El 95.6% la percibe como una entidad organizada



(g) El 94.1 la entiende capacitada.



(h) El 94.3% cree que es moderna.



(i) El 92.2% entiende que está bien manejada.



Estos son alguno de los resultados que ha arrojado la medición de la Imagen Institucional llevada a cabo, como se observó tenemos sobradas razones para sentirnos orgullosos.

En síntesis, hemos hablado del papel de la Administración Tributaria en la generación de los recursos que requiere el Estado para cumplir con su rol de conformar un ambiente social propicio para la preservación de la democracia.

Hemos dicho que el Estado es fuerte en la medida en que las instituciones que lo componen dispongan de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la comunidad que representan.

Hemos sintetizado las acciones que han propiciado que la DGII se convierta en una organización fuerte capaz de cumplir eficientemente con su función de garantizar al Estado los recursos que presupuesta.

En estos momentos el país se aboca a encaminarse por los senderos de la apertura comercial, lo que en términos tributarios se caracteriza por una disminución de la participación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos del Estado y un aumento del aporte de la imposición interna. En este contexto, es propicio concluir reiterando lo que expresamos en un evento similar a éste en 1997, de que una Administración Tributaria débil es absolutamente incapaz de obtener los recursos que la nación requiere para sustentar su crecimiento y apuntalar su desarrollo económico; porque, insistimos “Un Sistema Fiscal vale lo que valga la Administración que lo gestiona”.

Muchas gracias