

Incumplimientos, Amnistía y Transparencia Fiscal

Instituto de Contadores Públicos Autorizados
Salón Principal, Auditorio del Banco Central de la Rep. Dom.
Santo Domingo, D. N. Noviembre de 1997

Me satisface sobremanera la oportunidad que me brinda el Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana, para presentar en este auditorio la versión de la nueva Administración Tributaria en lo que se refiere a la imposición interna, en cuanto a los temas de "Incumplimientos, Amnistía y Transparencia Fiscal", que más que elementos para el análisis de la Administración Tributaria, podrían definirse como el contenido mismo de un proyecto para lograr una gestión tributaria eficiente.

Abordar el tema de "Incumplimientos, Amnistía y Transparencia Fiscal", requiere definir un contexto que permita analizarlos desde una perspectiva de conjunto. Hablar de Incumplimientos, sin ponderar los efectos que sobre los mismos tiene el manejo de la Transparencia Fiscal o el concepto de Amnistía en sus diferentes tonalidades, como recursos de la Administración Tributaria, sería un análisis técnicamente incompleto. Es por ello que nuestra exposición pretende analizar estos conceptos sobre la base de presentar el programa de reducción de los Incumplimientos que hemos diseñado y que prevé contar con una sociedad corresponsable del mismo.

Hay que tomar en cuenta que la Amnistía y la Transparencia Fiscal, deben ser vistos como "herramientas" para la gestión tributaria y, obviamente, para el control de los Incumplimientos, que se ejercen en grados distintos atendiendo a los objetivos que la administración persigue. Como se sabe, la Ley establece obligaciones a los contribuyentes, y la Administración es responsable de controlar que las cumplan, para ello se requiere de éstas y muchas otras herramientas. Debemos partir de un hecho rigurosamente cierto: una Administración Tributaria débil es absolutamente incapaz de obtener los recursos que la nación requiere para sustentar su crecimiento y apuntalar su desarrollo económico.

En consecuencia, las acciones de la Administración Tributaria que pretenden reducir los Incumplimientos haciendo uso de las herramientas de que dispone, tales como la facultad fiscalizadora, la sancionatoria, la normativa, deben ser ponderadas con justicia, en el entendido que permiten al Estado manejarse con ingresos consistentemente adecuados.

Muchos pretenden concentrar sus esfuerzos en lograr un Sistema Tributario con las características más idóneas, cumpliendo todos los principios técnico-jurídicos que la doctrina ha sistematizado (transparencia, factibilidad, comodidad, congruencia..) sin embargo, los tributaristas modernos coinciden en conceder a la Administración Tributaria un papel protagónico, lo que se pone de manifiesto en la frase que dice "un sistema fiscal vale lo que valga la Administración responsable de gestionarlo", y es que no puede intentarse reforma alguna sin una Administración capaz de instrumentarla.

Si bien la Administración Tributaria se rige por el principio de la legalidad, que evidentemente exige una Ley formal, no es posible contar con una Legislación capaz de prever las mil posibilidades que en la instrumentación de la misma se generarán. De ahí que, una Administración Tributaria que persiga la eficiencia, está obligada a diseñar y rediseñar esquemas de utilización de las herramientas para el control fiscal, que va desde el uso racional de los recursos humanos y técnicos, hasta el establecimiento de un marco de referencia para aplicar la Ley, basado en resoluciones, normas, circulares, respuestas a consultas de los contribuyentes.

Es obvio que, el Control Fiscal debe manifestarse, fundamentalmente, sobre los niveles de recaudación, pero hay que resaltar los efectos positivos que tiene sobre los programas diseñados en apoyo a este objetivo, la percepción de la sociedad de que la Administración ejerce sus funciones en el marco de una gestión combinada de consenso, control y legalidad.

Lograr que la Sociedad perciba que la Administración se maneja combinando la fuerza de la coacción, que se concretiza en la presencia permanente de ésta, con el ejercicio de una legalidad que se maneja entre "las necesidades fiscales y la capacidad económica de quienes deben contribuir", se traducirá en un evidente mejoramiento de la conducta fiscal de los contribuyentes, en tanto perciben que la Administración es justa.

Nuestra política de reducción de Incumplimientos se ha basado en la definición de programas de acción dirigidos a mejorar la forma en que la Administración cumple con sus funciones básicas, lo que provoca mejoras perdurables que se traducen en la posibilidad de reducir la brecha de incumplidores y, claro está, garantizar un aumento sostenido de las recaudaciones que, obviamente es una consecuencia de la política trazada.

Los principales programas en acción que hemos emprendido son:

1. Aumentar el riesgo que tienen los contribuyentes por Incumplimiento, producto de mejorar los procesos que tienen que ver con el Control de las Obligaciones Tributarias.
2. Establecer programas y normas para facilitar a los contribuyentes, que tradicionalmente han incumplido (total o parcialmente), la corrección de su situación frente al fisco.
3. Establecer procedimientos privilegiando los criterios de celeridad, simplicidad y eficacia en los procesos, procurando deshacer la complejidad de la norma.
4. Mejorar la percepción de los contribuyentes sobre la ética profesional con que se maneja la Administración, es decir, transmitir al contribuyente que la Administración se maneja con Transparencia.

A pesar de que el aumento del riesgo de Incumplir puede asociarse con el costo de los incumplimientos; es decir con la facultad sancionadora que la Administración posee, entendemos que lo fundamental en el aumento del riesgo del incumplimiento es la percepción de los contribuyentes de que la Administración está en la capacidad de detectar los incumplimientos.

Sobre este primer aspecto planteado, el mejoramiento de los procesos que tienen que ver con el control de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, hemos definido programas de reorganización de la Dirección General de Impuestos Internos, para crear una estructura que facilite tanto el cumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente, como la labor de seguimiento propia de las funciones de recaudación y fiscalización que debe desempeñar la Administración Tributaria.

Esto se ha traducido en el establecimiento de controles sobre los contribuyentes, que van desde la definición de los elementos que lo caracterizan, denominado Vector de cumplimiento fiscal, el tratamiento consolidado de sus obligaciones tributarias, que ha propiciado la creación de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), hasta el desarrollo de sistemas de información para obtener oportunamente las informaciones para el control de la omisión y morosidad.

Afortunadamente, la aprobación de la DGII permite establecer criterios para determinar todas las obligaciones de un mismo contribuyente o Vector de Cumplimiento Fiscal, que tiene como objetivo fundamental establecer inequívocamente las obligaciones de un contribuyente, así como clasificarlo atendiendo a su importancia contributiva.

El desarrollo de Sistemas de Información y la introducción de mejoras tecnológicas para el servicio a los contribuyentes, ha sido un elemento fundamental en el programa de mejoramiento de los controles, es así como en la actualidad se trabaja en el desarrollo de la Cuenta Corriente Tributaria (CCT), en el mejoramiento de las aplicaciones para el procesamiento de las declaraciones juradas de los contribuyentes y de captación de información de entidades externas, así como en la definición de un esquema de Fiscalización Interna o de escritorio, sobre la base de la generación de índices de comportamiento objetivo por actividad económica y por las características propias de los negocios.

Para lograr un verdadero control sobre los contribuyentes hemos establecido un programa de control computacional de las declaraciones juradas. Nos referimos a controles al margen de los controles primarios en el orden de la verificación aritmética, a la captura de las informaciones de los Estados Financieros, diseñados en formato procesable y adecuados a las necesidades de la Administración de establecer índices de comportamiento por sector de actividad económica y por las características similares que faciliten la implementación de procedimientos de Estimación de Oficio.

Sobre estos aspectos, la DGII tienen una clara decisión de convertirse en la Base de Datos Estatal de informaciones del orden económico sectorial más completa. En este sentido, como forma de obtener informaciones al margen de las que genera la propia Administración, se ha diseñado un sistema de cruce

de informaciones sobre la base de informaciones de terceros, sobretudo de los denominados Grandes Contribuyentes, que concentran cerca del 80% de las operaciones del sector privado del país, y con entidades gubernamentales que representan una parte muy importante de las transacciones empresariales.

Todos los aspectos de Control de Cumplimiento se implementarán con mayor velocidad en la Oficina de Grandes Contribuyentes que tendrá a su cargo la Administración de los contribuyentes que generan cerca de un 75% de las recaudaciones, pero además, como dijimos anteriormente, aportan las informaciones de la mayor parte de las operaciones empresariales, que serán el apoyo básico para los programas de información cruzada para el control del resto de los contribuyentes.

Sobre el aspecto del aumento del riesgo de los contribuyentes, hay que precisar que el factor de mayor incidencia sobre éste, es la presencia de la Administración donde los contribuyentes, a través de sus auditores, por lo que los programas de fiscalización rápida (de cuentas específicas), las auditorías integradas y el mejoramiento de las técnicas de auditorías, constituyen un aspecto básico dentro de nuestro objetivo de mejorar el Control Fiscal, en la medida en que contribuyen a aumentar el número de auditorías que pueden realizarse.

El segundo programa que expondremos, contiene las acciones definidas por la Administración para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento. En ese sentido, se han establecido dos áreas fundamentales, que son: la flexibilización en el otorgamiento de facilidades de pago y lo que puede definirse como el uso de normas que representan regímenes especiales de fiscalización o de manejo de una "Amnistía" circunscrita al ámbito de la reducción del período adeudado, o bien a la aceptación de correcciones voluntarias de partidas gravables, renunciando a la facultad sancionadora.

Proveer a los contribuyentes una oportunidad para mejorar su comportamiento, o bien para liberarse de auditorías, es una medida obligada en todas las Administraciones que enfrentan tradición de incumplimiento. Brindar a los contribuyentes la oportunidad de corregir su situación, contribuye grandemente a que los contribuyentes no se sientan tratados como delincuentes potenciales.

Es por esto, que hemos convertido el ofertar facilidades de pago, en una pieza básica de nuestro programa para vencer los Incumplimientos.

Para simplificar a los contribuyentes el acceso a las facilidades para pagar, hemos definido planes de acuerdos por monto y tipo de deuda, a los que todos los contribuyentes tienen derecho, y que permiten que sean aprobados para utilizar con mayor agilidad este derecho que el mismo Código Tributario les otorga.

Antes de pasar a describir nuestra política, en cuanto al aspecto que tiene que ver con la definición de procedimientos para mejorar los procesos de fiscalización y de facilidades para pagar, debemos caracterizar la situación encontrada, cuyo análisis fundamentó en gran medida las decisiones tomadas a este respecto.

A nuestra llegada, los planes de fiscalización externa que tradicionalmente se ejecutaban en la extinta Dirección General de Impuesto Sobre la Renta, abarcaban aproximadamente el 1% del total de las Sociedades declarantes y se circunscribían a los años fiscales a punto de prescribir, esto provocaba que se generaran deudas exorbitantes por los efectos de los recargos, intereses y sanciones, cuyo cobro se hacía casi imposible; además de que eliminaba la percepción de riesgo, en tanto la posibilidad de ser auditado era mínima.

Por su parte, en la antigua Dirección General de Rentas Internas, las únicas auditorías que se realizaban eran las denominadas "Inspecciones" que pretendían vigilar las liquidaciones de los contribuyentes y por lo tanto en lo formal sustituía el proceso de determinación, tal y como lo concibe la doctrina tributaria; es decir, como un proceso posterior a la autoliquidación.

En fin de cuentas, no existía la capacidad de realizar verdaderas auditorías, más bien se hacían Inspecciones oficiales que implicaban "bendecir" las autoliquidaciones de los contribuyentes. Esta situación encontrada definió tres objetivos básicos del programa de facilitar a los contribuyentes la corrección de su situación. Los objetivos a los que nos referimos son:

Permitir a la Administración en el futuro, planificar las auditorías para períodos más recientes, facilitándolas y generando deudas más pagaderas.

Facilitar el pago de deudas generadas por auditorías a ejercicios fiscales antiguos, que implican recargos e intereses muy elevados.

Propiciar la corrección de situaciones de omisión total o parcial en un impuesto, en los casos de contribuyentes medianos y pequeños.

Esto es bajo el supuesto de que el mejoramiento del programa de aumento del riesgo de los incumplimientos, permitirá a la administración detectar más contribuyentes incumplidores y por tanto identificar deudas pendientes.

En el contexto del primer objetivo, se posibilitó la corrección de años más viejos para facilitar la planificación de auditorías de los años recientes, emitiendo la Norma General 25, que constituye un régimen especial de fiscalización, que permitirá, a los contribuyentes liberarse de auditorías de años anteriores a 1996, y a la Administración, planificar sus programas de auditorías para los años 1996 y 1997. Y todo, sin penalizar el crecimiento de las recaudaciones.

Esta Norma permitió que unos 3,000 contribuyentes corrigieran su impuesto liquidado correspondientes a los años fiscales 1994 y 1995, aumentándolo en un 30%, lo que generó unos RD\$250 millones de pesos.

El incremento del Impuesto para la corrección que planteó la Norma fue estimado sobre la base de un estudio de porcentaje de rendimiento de las auditorías, ponderando que cada peso cobrado requería una inversión mínima y que además se incluye un universo de contribuyentes nunca antes tocado: las Personas Físicas.

Otra manifestación de la incapacidad de la Administración anterior de hacer percibir a los contribuyentes que podían controlarlos, hizo posible que 1 de cada 3 Sociedades del Impuesto Sobre la Renta, declararan pérdidas, que serían compensadas en su siguiente ejercicio de unos 8,000 millones. De ahí que, se decidió realizar un programa de auditoría de esas empresas, pero además brindarles la oportunidad de renunciar a la posibilidad de compensar la pérdida en su próxima declaración. El resultado, la Norma General 24 que en su Artículo 2 permite a los contribuyentes renunciar al derecho de compensación. Un 85% de los declarantes con pérdidas se acogieron a esta prerrogativa, lo que implicará cerca de 3,000 millones de pesos que no fueron compensados del ejercicio de 1996, o que no lo serán del ejercicio de 1997.

En cuanto al segundo objetivo de facilitar a los contribuyentes el pago de deudas contraídas y para reducir la gran cartera morosa que se generó como consecuencia de la incapacidad de las autoridades en definir un programa de cobro relativo a deudas que se produzcan debido a las altas sanciones y de los recargos sobre deudas de años fiscales "cuasi prescritos", replanteamos la forma de aplicación de las sanciones que prevé el Código Tributario, mediante la Norma General No. 26.

El manejo de la imposición o eliminación de sanciones, permite a la Administración, estudiar cada caso en particular, introduciendo sistemas que arrojen indicadores para evaluar su comportamiento tributario, y estimar la sanción más "justa".

De igual forma, a través de la Norma General 24, la Administración promovió a los contribuyentes que deseaban hacer efectivo el pago de los impuestos dejados de pagar, por concepto de deudas de años fiscales cuasi prescritos, hacerlo mediante la reducción de sus recargos e intereses, el resultado: unos RD\$60 millones de pesos, correspondientes al pago de esas deudas, para cuyo cobro la Administración hubiera incurrido en un proceso tan largo como costoso.

La determinación de los factores críticos de éxito para lograr una eficiente Administración Tributaria, como paso previo a la elaboración de nuestro Plan de Trabajo y de la estrategia para su implementación, ha hecho posible la emisión de Normas, reglamentaciones e innovaciones procedimentales, de acuerdo con el mismo, lo que ha determinado la elaboración de un portafolio de medidas cuya puesta en vigencia están determinadas por el desarrollo de una programación. Las Normas que tienen que ver con brindar una oportunidad a los omisos de declarar los años más recientes, o bien a los declarantes Personas Físicas transparentar su patrimonio, son dos de los aspectos primordiales en nuestra agenda.

Ya hemos hablado en otras oportunidades sobre el ambiente de reingeniería de sus procesos que vive la Administración Tributaria, viabilizado con el apoyo brindado por el superior gobierno al promover la creación de la DGII, que permite estructurar una organización funcional que haga los procesos eficientes, desde el punto de vista de los objetivos de la Administración, así como de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

En este contexto de modernización, la Administración se ha embarcado en un programa intensivo de revisión de formularios y procedimientos, cuyas bondades en poco tiempo serán percibidas por los contribuyentes.

Tradicionalmente, sobretodo en el sector estatal, se suele justificar la complejidad de los procedimientos sobre la base de preservar el control, pero nada es menos cierto. Los controles tienen que ver con la capacidad de establecer procedimientos que definan correcta y claramente los niveles de responsabilidad, lo que permite establecer indicadores para el control de gestión.

Para la simplificación de procedimientos, hemos abrazado las soluciones planteadas por la Reingeniería de los Procesos, cuyas bondades venimos cosechando desde diríamos la extinta Dirección de Impuesto Sobre la Renta. En el caso de la DGII, hemos definido un programa de levantamiento de todos los procedimientos vigentes, iniciando por: el control de las liquidaciones y pagos, la elaboración de los documentos que tienen que ver con los depósitos e informes de recaudación que realizan las Colecturías, y con los servicios que brinda la Administración a los contribuyentes.

Aunque parezca un contrasentido, sobretodo al hablar de una entidad eminentemente perceptora de dinero como lo fue Rentas Internas; los procedimientos relacionados con las Colecturías y el control del dinero recaudado, permanecían prácticamente sin modificaciones desde hace 40 años. Para nuestra Administración, la simplificación de los procedimientos relativos a este aspecto, ha sido definido como básico, en la medida en que la excesiva duplicación de esfuerzo y la complejidad de los procedimientos vigentes a nuestra llegada, impedían establecer controles sobre el aspecto fundamental en la actividad de las Colecturías: el control del dinero y de las estadísticas diarias de recaudación.

Sobre el mejoramiento de los procedimientos en el aspecto de colección de los Impuestos, hemos introducido mejoras importantes, que seguirán expandiéndose notablemente en los próximos meses, como son: la recaudación del ITBIS a través del Banco de Reservas, la elaboración de un manual de procedimientos de cobro y cuadro de las cajas de las Colecturías, el cobro del impuesto de circulación de Vehículos de Motor o venta de marbetes en establecimientos distintos a las Colecturías, entre otros. Todos éstos permitirán al Contribuyente obtener un mejor servicio y a la Administración focalizar su atención en el aspecto más crítico: el control de los contribuyentes.

Es obvio que, en la medida en que las entidades bancarias asuman la parte de la "colección" de los impuestos, deberá observarse una mejoría en cuanto al resto del proceso de recaudación.

Sobre la reorganización de las áreas que intervienen en el proceso de recaudación, el programa de estructuración de la DGII, incluye la creación de las unidades que denominaremos Administraciones Locales, que constituirán las unidades operativas del proceso de recaudación (desde el registro de los contribuyentes, pasando por el control de sus declaraciones y la colección de sus pagos), que integrarán las Agencias Locales (de la antigua Impuesto Sobre la Renta) y las Colecturías (de la antigua Rentas Internas).

En la actualidad la DGII, empeñada en el mejoramiento de los procesos en los que participa, trabaja en un análisis del sistema de contabilidad interna del Estado, a partir de los conceptos cobrados por esta Dirección, que están establecidos por 116 Leyes (representan 154 conceptos), muchos de las cuales han sobrevivido por la inercia de las administraciones pasadas. De este análisis, hemos obtenido importantes conclusiones, como son:

Cuatro conceptos (Impuesto Sobre la Renta, Retenciones, Selectivo al Consumo en todos sus renglones, ITBIS y CANON) constituyen el 82% del total de los ingresos tributarios internos durante 1996.

Existen unos 54 conceptos (32% del total) con fondos que están especializados a instituciones de todo tipo, cuyo monto recaudado es cero o menor que 10,000 al año.

Hay unos 59 conceptos cuyo cobro no se corresponde con las funciones típicas de una Administración Tributaria.

Los resultados de ese trabajo se traducirán en propuestas concretas en la búsqueda de una simplificación importante del sistema de contabilidad estatal sobre la base de los ingresos tributarios por conceptos de impuestos tasas y contribuciones internas.

Hemos recopilado los principales aspectos trabajados en la búsqueda de la celeridad y simplicidad de los procedimientos en lo que tiene que ver la DGII, pero es importante esbozar un aspecto que hemos identificado como determinante a la hora de conseguir este objetivo, y es el grado de conocimiento que los contribuyentes posean del "Que Hacer" para satisfacer cada una de sus necesidades en el ámbito tributario. Para lograr que el contribuyente conozca como obtener de la Administración los servicios que ofrece y cuáles son sus principales deberes y derechos, trabajamos en un programa de creación del área de Servicios de Información.

Esta área incluye, como una de sus principales unidades la de Difusión, que tendrá dentro de sus funciones la publicación de documentos relacionados con los procedimientos que deben realizar los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias, o para obtener los servicios que demanda de la Administración. Asimismo, el área de Servicios de Información, proporcionará orientación al contribuyente, que incluye un programa de señalización del edificio de Impuestos Internos, así como una unidad de atención al contribuyente.

Sin duda, prevenir los Incumplimientos, será el resultado del manejo adecuado de los servicios de información, el otorgamiento de facilidades de pago y el factor coacción que forma parte del concepto mismo de la imposición; sin embargo, para manejar estos elementos es imprescindible disponer de la suficiente credibilidad de los que, en fin de cuentas, hacen que los programas sean exitosos: Los Contribuyentes.

Es por ello que, seguros de que necesitamos de una Administración respetada, hemos definido como un programa de nuestra gestión, el rescate de la credibilidad de la Administración, a través de la promoción de los valores de la ética profesional y de la actuación con transparencia.

La denominada Transparencia Fiscal, la entendemos como un camino de dos vías, una, que está transitada por los contribuyentes, y la otra, por los funcionarios de la Administración. Es así como, los primeros actuarán con la Transparencia que propicien los segundos.

No actuarán con Transparencia los contribuyentes que se sientan perseguidos o que perciban que no existe suficiente profesionalidad en los funcionarios de la Administración. Por ello, creemos en un recurso humano bien pagado, con sus responsabilidades bien definidas y con un sistema de control de la gestión que permita promover los mejores, reubicar los que no pueden asumir las responsabilidades que se les han asignado y retirar aquellos que no pueden ser reubicados por incapaces o corruptos.

La DGII tiene como misión "garantizar y facilitar el cumplimiento cabal, voluntario y oportuno de las obligaciones tributarias de los Contribuyentes establecidas por la Ley y cumplir con las metas y políticas tributarias que le asigna el Estado". Pero la Administración concretiza esta Misión en su objetivo de obtener oportunamente "los recursos que deben proveer los tributos internos presupuestados por el Gobierno Central, sobre la base de un programa para el aumento de riesgo que tienen los contribuyentes por incumplir, que produce el aumento requerido de las recaudaciones, en el marco de las disposiciones vigentes."

Para concluir queremos dejar como mensaje que esta Administración tiene en la planificación su soporte fundamental, eso explica los programas de ejecución que hemos presentado en esta exposición, de los cuales los principales son:

Aumento del riesgo que los contribuyentes contraen al incumplir.

La ampliación de las facilidades de pago de que pueden disfrutar los contribuyentes, que ha incluido una serie de normas que constituyen un nuevo esquema o régimen de fiscalización que permitirá la introducción de mejoras significativas a las nuevas fiscalizaciones.

Creación del área de Servicios de Información.

Simplificación y eficiencia de los procedimientos.

Profesionalización del recurso humano, en la búsqueda de promover la ética.

Todos estos propósitos están enmarcados en un plan de acción definido por una Administración que tiene claro su misión y su objetivo, y que piensa que es más eficaz buscar las causas que impulsan a la gente a evadir impuestos y solucionarlos, que empeñarse en perseguir y castigar a quienes actúan de esa manera.