

PONENCIA DE FRANCISCO A. CANAHUATE D., EN EL MARCO DEL CONGRESO INTERNACIONAL DE FINANZAS Y AUDITORÍA (XI CIFA) Y EL SEMINARIO LATINOAMERICANO DE CONTADORES Y AUDITORES (XVI SELATCA) CELEBRADO DEL 21 AL 24 DE JULIO DEL AÑO 2016, EN EL HOTEL BREATHLESS PUNTA CANA RESORT & SPA.

Tema: “Tributación y su Vinculación con los niveles de informalidad”.

Esquema a desarrollar

I

Introducción

La actividad financiera del Estado

Tributación y sus áreas de estudio

II

Distinción entre impuesto y tasa

Dos corrientes filosóficas de política tributaria:

Aumentar la base imponible y reducir las tasas aplicables

Aumentar las tasas aplicables y erosionar la base imponible

La actitud de los contribuyentes

III

Combustible para la informalidad

La complejidad del sistema tributario

Las altas tasas impositivas

El mal uso de los fondos recaudados por el Fisco

IV

Los grandes esfuerzos de la Administración Tributaria:

Resultan afectados por tales factores

Son insuficientes para lograr la sostenibilidad del sistema

V

Causas y consecuencias de la informalidad:

En las finanzas públicas

En la competencia entre los agentes económicos

En el ejercicio profesional de la contaduría

En el sector financiero para evaluar los estados de sus clientes

En la sociedad en general carente de los servicios básicos

VI

Necesitamos aprobar una nueva fiscalidad que:

Simplifique el sistema

Reduzca significativamente las tasas impositivas

Amplíe la base imponible y el número de los contribuyentes.

Logre la transparencia de todos y para todos.

Que aumente las recaudaciones globalmente.

DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

Damas y caballeros:

Sean nuestras primeras palabras para agradecer la gentil invitación que nos extendieron los organizadores de este trascendental evento para abordar, junto a tan selecto auditorio, el tema de la **“tributación y su vinculación con los niveles de informalidad”**. En esta ocasión, prescindiremos de las estadísticas disponibles en diferentes fuentes oficiales y privadas y nos concentraremos en una reflexión con pinceladas conceptuales sobre el particular poniendo énfasis en la experiencia de la República Dominicana, con avances y retrocesos, a partir del año 1992 hasta la fecha.

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Si analizamos la historia del pensamiento Social y Financiero, comprobaremos que el Estado ha asumido amplias y variadas funciones de conformidad con la concepción política dominante en cada etapa de la humanidad.

En síntesis, la Actividad Financiera del Estado es el conjunto de funciones que éste desarrolla para procurarse los recursos necesarios y estar en condiciones de sufragar los gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades colectivas, absolutas y relativas, a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.

TRIBUTACIÓN Y SUS ÁREAS DE ESTUDIO

La tributación consiste en realizar las aportaciones que exige el Estado para la financiación de las referidas necesidades de orden público. Los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Sus áreas de estudio abarcan el derecho, la política, la técnica y la administración. En esta presentación sólo nos ocuparemos, de manera limitada, de la política tributaria aplicada y su vinculación con los niveles de informalidad que experimentan nuestros respectivos países.

DISTINCIÓN ENTRE IMPUESTO Y TASA.

Con marcada frecuencia se difunde la idea mediática de que al aumentar las tasas impositivas se incrementan los impuestos. Este punto amerita una aclaración conceptual, pues, tiende a confundir y con base en ese criterio adoptar decisiones oficiales con resultados contraproducentes.

El impuesto por definición es una obligación unilateral establecida coactivamente por el Estado, mediante una ley en virtud de su poder de imperio. Todo impuesto es un tributo,

pero no todo tributo es un impuesto. La alícuota, tarifa o tasa aplicable a una base imponible determina el impuesto liquidado. Como se advierte, el impuesto es un producto que resulta de multiplicar una base por una tasa aplicable.

En este caso no tratamos la tasa como categoría tributaria sino como tarifa.

Lo anterior significa que si aumentamos la base y disminuimos la tasa las recaudaciones fiscales serán distintas a la realidad donde se incrementan las tasas y se erosiona y reduce la base contributiva. En la República Dominicana actualmente predomina esta última forma de tributación. Este es un elemento clave para explicar la razón del creciente endeudamiento público, interno y externo, conjuntamente con los persistentes déficits fiscales estructurales en nuestros respectivos países. El problema planteado requiere una profunda reflexión para generar los cambios pertinentes al sistema tributario.

DOS CORRIENTES FILOSÓFICAS DE POLÍTICA TRIBUTARIA

En la actualidad la tributación conoce la pugna de dos grandes corrientes de pensamiento, en su concepción, establecimiento y aplicación, claramente diferenciadas y contradictorias. **La primera**, predominante aún, postula aumento de las tarifas existentes y la creación constantes de nuevos tributos, coexistiendo con las múltiples excepciones, exenciones y exoneraciones fiscales vigentes. **La segunda**, que ciertamente está en minoría pero en ascenso, plantea con mayor razón y clara conciencia social, la reducción de las tarifas existentes, la no creación de nuevos tributos y aumento de la base contributiva y del universo de los contribuyentes para alcanzar y mantener el aumento de las actividades económicas y como resultado de las mismas lograr subir sostenidamente la Presión Tributaria.

AUMENTAR LAS TASAS APLICABLES Y EROSIONAR LA BASE IMPONIBLE

El modelo es muy simplista, aumenta las tasas a los sectores gravados y otorga todo género de excepciones, exenciones y exoneraciones, erosionando la base imponible. Esta política estatal, muchas veces avalada por Organismos Internacionales, se divulga bajo la denominación global de aumento nominal de los impuestos; sin considerar los efectos contraproducentes al inducir una marcada reducción en las actividades económicas formales que realizan los sujetos pasivos de la obligación tributaria, afectando considerablemente la sana competencia entre los agentes económicos en el mercado, la competitividad empresarial, la creación de empleos formales; así como la contracción de la demanda de los consumidores de bienes y servicios y consecuentemente la baja en la Presión Tributaria. Con esta política tributaria se aumentan nominalmente las recaudaciones, pero en términos relativos se estancan y muchas veces se reducen.

AUMENTAR LA BASE IMPONIBLE Y REDUCIR LAS TASAS APLICABLES

En cambio, si la administración estatal, de común acuerdo con el sector privado, decide transitar por el camino cierto de la sostenibilidad fiscal de nuestros países, propiciando que las cargas públicas se distribuyan equitativamente entre el universo de los contribuyentes logrará resultados sorprendentes. Es imperativo revertir el proceso de informalidad actual. Si aumenta la base imponible y se reducen las tasas aplicables cada contribuyente individualmente pagará menos pero el conjunto pagará más. A menores tasas, más estimulados se sienten los contribuyentes a cumplir con el pago de los tributos, reduciéndose los niveles de evasión y de informalidad en la economía. **No hay que temer a la reducción de las tasas, ya que es una garantía de que, en la medida de que el costo impositivo le permita a las empresas operar de manera apropiada, no se van a arriesgar al incumplimiento, porque el costo de incumplir les va a resultar mucho mayor que el pago que van a realizar.** En esencia, de lo que se trata es que cada contribuyente individual pagará menos, pero la colectividad en su conjunto aportará más.

LA ACTITUD DE LOS CONTRIBUYENTES

La actitud del contribuyente cambia en función del costo beneficio de cada transacción que realiza, incluida la que corresponde al pago de los impuestos. Esto significa que la forma como se estructura el sistema tributario induce al cumplimiento oportuno y cabal o impulsa la informalidad y el incumplimiento. La experiencia en nuestros países resulta elocuente. Otro aspecto es el uso que da el Estado a los ingresos recaudados. En un ambiente como el actual donde las necesidades colectivas están insatisfechas la actitud de los contribuyentes se inclina hacia la evasión tributaria.

COMBUSTIBLE PARA LA INFORMALIDAD.

En la medida que el contribuyente percibe que la informalidad se generaliza en la economía, entre otras cosas por las altas y variadas tasas impositivas, calcula el nivel de riesgo de su incumplimiento personal y lo compara con el beneficio derivado de la competencia desleal. De ese modo, arrastra a los formales cuyos márgenes de beneficios lícitos no alcanzan para competir con los informales. El principal problema en este círculo vicioso es que también los consumidores se suman a esa práctica. Las transacciones informales quedan fuera del sistema tributario tanto en el impuesto a las ventas (ITBIS, IVA), como del impuesto sobre la renta.

LA COMPLEJIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario, en nuestros respectivos países, se ha ido estructurando conforme a las urgencias financieras del Estado. En ese sentido, contiene los más variados gravámenes muchos de los cuales son de muy escaso rendimiento y su complejidad es tal que resulta muy costosa su administración y de difícil cumplimiento para los sujetos pasivos de la

obligación tributaria. De igual manera, con la realidad descrita precedentemente coexiste un conjunto de disposiciones legales y contractuales que erosionan la base imponible. Es un problema que amerita apropiada solución aplicando la inteligencia colectiva de la sociedad organizada.

LAS ALTAS TASAS IMPOSITIVAS

Las altas tasas impositivas, en un ambiente de evasión generalizada, constituyen un factor determinante que afecta la competitividad de las empresas y el nivel de vida de la población. La combinación de éstas, con la complejidad del sistema tributario, induce claramente a la informalidad, especialmente cuando los servicios públicos no se ofrecen satisfactoriamente a la sociedad.

EL MAL USO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL FISCO

Las recaudaciones fiscales tienen la finalidad de financiar los gastos públicos conforme al presupuesto anual, preferiblemente equilibrado. En el marco presupuestal se estiman los ingresos y se aprueba la ley de los gastos corrientes y de capital. En ese marco se encierra el tema de las prioridades y aspiraciones nacionales y la calidad y austeridad en el gasto público. Cuando éstas se divorcian de los hechos reales se desalienta el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

LOS GRANDES ESFUERZOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El modelo imperante se ha agotado y ese agotamiento lo marca el esfuerzo extraordinario que hacen en la administración tributaria de nuestros países, con sus respectivos planes anti-evasión, por cobrar y las recaudaciones no crecen en términos relativos. En la República Dominicana experimentamos un déficit estructural muy marcado en las cuentas públicas el cual se financia con un creciente y preocupante endeudamiento. Para el año 2016, en curso, los gastos ascienden a RD\$566 mil 191 millones y los ingresos impositivos proyectados para el mismo período, según la Ley No. 260-15, apenas son de RD\$458 mil 875 millones, lo que significa que, de entrada, hoy un financiamiento vía endeudamiento.

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD

La informalidad entre los agentes económicos, y en la sociedad en general, tiene múltiples causas y consecuencias que es necesario abordar con todo el rigor que amerita si queremos iluminar el camino a seguir. Examinemos algunas de las áreas impactadas por esta conducta, tal como se indica a continuación:

EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas se afectan por doble vía; es decir, por los mecanismos de captación de los ingresos y por la falta de calidad y razonabilidad en los gastos. En el primer caso, los agentes económicos incurren en dicha práctica cuando no reportan íntegramente al sistema impositivo la totalidad de sus transacciones y por tanto evaden total o parcialmente el pago de los impuestos que deja de recaudar el Fisco. En el segundo caso, cuando se incurre en gastos no prioritarios y excesivos.

EN LA COMPETENCIA ENTRE LOS AGENTES ECONÓMICOS

Este es uno de los aspectos más conflictivos. Los agentes económicos que operan en el marco de la formalidad cumpliendo cabal y oportunamente con sus obligaciones fiscales, incluyendo los deberes formales, determinan el nivel de sus precios de venta sumando los impuestos, mientras más altos éstos son, mayor es el precio de venta al público. En cambio, los agentes económicos informales determinan sus precios y facturan sin impuestos y por tanto venden a menor precio que los formales. Esa diferencia de precios, independientemente de la calidad y garantía de los bienes y servicios transados entre las partes, constituye una competencia desleal. Lo cual impulsa a la informalidad dentro de la formalidad para poder subsistir en el mercado.

EN EL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA CONTADURÍA

Los contadores públicos autorizados, habilitados para ejercer la profesión, gozamos de fe pública. Actuamos bajo el lema: **Semper Veritati Fidelis**, es decir, **siempre fieles a la verdad**. En ese tenor, surgen dos problemas derivados de la informalidad. El primero es, que los agentes económicos informales generalmente no demandan los servicios de los contadores; y el segundo, más delicado aún, es que si lo hacen ponen en riesgo la integridad del auditor al emitir su dictamen. Esta situación ha dado como resultado que los organismos oficiales reguladores establezcan controles adicionales a la opinión profesional para validar la información. Ese hecho aconseja que la profesión como tal gestione la adopción de políticas públicas que faciliten la transparencia en las actividades económicas públicas y privadas.

EN EL SECTOR FINANCIERO PARA EVALUAR LOS ESTADOS DE SUS CLIENTES

Las instituciones que integran el sector financiero regulado, al momento de otorgar financiamiento, conforme con las normas prudenciales, requieren estados financieros de sus clientes debidamente auditados. Si dichos estados no cumplen con los niveles de transparencia obligan a los bancos, si le interesa el cliente, a buscar fuente de información alterna para validar la verdadera solvencia del prestatario. También para tales fines es muy necesaria la claridad en la generación, obtención y presentación de las cifras reflejadas en los estados financieros.

EN LA SOCIEDAD EN GENERAL CARENTE DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

Las consecuencias de esta mala práctica en la sociedad son diversas. Los propios consumidores, agobiados por las altas y variadas tasas impositivas vigentes, admiten que su proveedor facture la mercancía o servicio fuera del control fiscal a cambio de que éste le otorgue una reducción del precio equivalente al monto del ITBIS (IVA). De ese modo, entre ambos evaden tanto este tributo como el impuesto sobre la renta. Los contribuyentes formales pagan ambos impuestos, resultando una competencia desleal. Por tales razones de evasión el Fisco no recibe las recaudaciones correspondientes a las transacciones realizadas en esa forma; y por tanto, carece de los recursos suficientes para garantizar el suministro de los servicios públicos requeridos para satisfacer las necesidades colectivas. En adición, los fondos recaudados no siempre son bien utilizados. **En suma, la informalidad es dañina para todos, incluso para los que la practican y debemos generar políticas públicas razonables que la reviertan gradualmente.**

NECESITAMOS APROBAR UNA NUEVA FISCALIDAD

Esta debe fundamentarse esencialmente en la simplificación del sistema tributario; la reducción de las tasas impositivas; la ampliación de la base imponible y el número de los contribuyentes registrados; la transparencia de todos y para todos; y consecuentemente, que aumente las recaudaciones globales cada año de manera sostenible, disminuyendo el pago individual de los sujetos pasivos de la obligación tributaria.

QUE SIMPLIFIQUE EL SISTEMA

El sistema tributario actual, en la mayoría de nuestros países, se caracteriza por su complejidad y falta de progresividad. El primer aspecto, se refiere a la coexistencia de múltiples impuestos con altas tarifas o alícuotas, tasas como categoría tributaria y contribuciones de escaso rendimiento, con diversas excepciones, exenciones y exoneraciones que erosionan la base imponible. Es oportuno, necesario y conveniente cambiar ese modelo para alcanzar el anhelado desarrollo. La progresividad que planteamos, contrario a lo que postula una parte de la doctrina tributaria, no se refiere a establecer una alta tasa del impuesto sobre la renta con escasa base imponible, sino a la reducción de ésta, tanto para las personas físicas como para las personas jurídicas, con eliminación de excepciones, exenciones y exoneraciones, aumentando la base imponible y la progresividad del sistema en su conjunto.

QUE REDUZCA SIGNIFICATIVAMENTE LAS TASAS IMPOSITIVAS

La comprensión cabal de este punto es determinante para diseñar una política fiscal apropiada. El impuesto como tal es un producto que resulta de multiplicar una base imponible por una tasa o tarifa aplicable. A modo de ejemplo podemos citar nuestra experiencia propia. En el año 1991, las tasas progresivas del impuesto sobre la renta, para las personas físicas alcanzaba el 70%, mientras que para las personas jurídicas ascendía al 46% y la presión tributaria era del 10%. En la

aprobación de la Ley No. 11-92, mediante la cual se instituye el Código Tributario de la República Dominicana, primó la reducción de las tasas, excepto la del ITBIS que subió del 6% al 8% para compensar la baja de las recaudaciones mensuales del impuesto sobre la renta a los salarios. La tasa del impuesto sobre la renta, para las personas físicas una escala del 15%, 20% y 30%; y para las personas jurídicas una tasa proporcional del 30%. A partir del tercer año ésta, igual que la marginal máxima de las personas físicas, se redujo al 25%. La presión tributaria creció del 10% en el año 1991 al 14% en el año 1992. **Es una clara confirmación de que las bajas tasas motivan a que exista una dinámica empresarial que permita reducir los costos, para que el aparato económico se desarrolle de una manera armónica; crezca la fuente de empleos formales y también la estabilidad social, porque la mejor manera de redistribuir el ingreso, con los aportes que hace el contribuyente, es con buenos salarios formales y con buenos servicios públicos.**

QUE AMPLÍE LA BASE IMPONIBLE Y EL NÚMERO DE LOS CONTRIBUYENTES

Este aspecto tiene importancia capital para alcanzar y mantener la sostenibilidad del sistema. En el estado actual de la legislación tributaria dominicana se exime de la obligación de presentar la declaración jurada del impuesto sobre la renta personal a los asalariados, quienes pagan la totalidad del impuesto por ese concepto, por vía de retención en la fuente, a través de su empleador. De ese modo, se desconocen los cambios patrimoniales de los mismos y las demás actividades económicas que éstos realicen, si alguna. La nueva propuesta de modificación al Código Tributario obligaría, de ser aprobada, a que todos los contribuyentes, personas físicas y jurídicas, presenten su declaración jurada anual tanto del impuesto sobre la renta como del impuesto al patrimonio, previa eliminación de otros impuestos.

QUE LOGRE LA TRANSPARENCIA DE TODOS Y PARA TODOS

El adecentamiento en las actividades económicas, políticas y sociales de nuestros países es una legítima aspiración. Un punto clave de ese proceso es la confianza recíproca, entre el sector público y el privado, que generen las políticas tributarias aplicables y el uso de los fondos recaudados. La transparencia requiere, pues, un marcado cambio de actitud en todos los órdenes de la vida en sociedad.

QUE AUMENTE LAS RECAUDACIONES GLOBALMENTE

La nueva fiscalidad, como consecuencia de la dinámica económica derivada de la reducción de las tasas impositivas y el aumento de la base imponible y del número de contribuyentes registrados, debe garantizar un incremento sostenido en las recaudaciones globalmente. No obstante, individualmente cada contribuyente, persona física o jurídica, pagará menos. De ese modo, las cargas públicas se distribuyen equitativamente en un ambiente de creciente transparencia. Finalmente, debemos cambiar la política de endeudamiento público por un criterio de austeridad en el gasto. Es ahí la clave del pacto fiscal.

Muchas gracias.