

**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**  
**-UNIBE-**



**ESCUELA DE GRADUADOS**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MÁSTER EN ASESORIA FISCAL Y DERECHO TRIBUTARIO**

*“Evasión Fiscal y su impacto en los derechos sociales”.*

**Sustentante**

Cristian Arnulfo Prenza Taveras, M. A.

**Asesora de Contenido**

.

**Asesor Metodológico**

Lic. Oscar Valdez

Los conceptos expuestos en la presente investigación son de la exclusiva responsabilidad del sustentante.

Julio de 2021

REPÚBLICA DOMINICANA  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

-UNIBE-



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MÁSTER EN ASESORIA FISCAL Y DERECHO TRIBUTARIO

*“Evasión Fiscal y su impacto en los derechos sociales”.*

**Sustentante**

Cristian Arnulfo Prenza Taveras, M. A.

**Matricula**

**Asesora de Contenido**

.

**Asesor Metodológico**

Lic. Oscar Valdez

Los conceptos expuestos en la presente investigación son de la exclusiva responsabilidad del sustentante.

Julio de 2021

## Índice de Contenido

Introducción .....	1
Justificación .....	3
Delimitación .....	5
1.Delimitación temporal .....	5
2.Delimitación espacial .....	5
3.Delimitación sustantiva .....	5
Planteamiento del Problema .....	6
Interrogantes Claves .....	7
Objetivos .....	8
1.Objetivo General: .....	8
2.Objetivos Específicos:.....	8
Metodología .....	9
1. Tipo de Investigación .....	9
2. Diseño de la investigación .....	9
3. Universo y muestra .....	10
4. Método de investigación .....	11
5. Técnicas de Investigación .....	12
6. Instrumento de recolección de datos .....	13

## CAPÍTULO II

### FUNDAMENTOS TEÓRICOS LA EVASIÓN DE IMPUESTOS

1.1 Definición de Evasión fiscal .....	15
1.1.1 Causas de la evasión fiscal.....	16
1.1.2 Formas de evasión fiscal .....	16
1.1.3 Origen de la Evasión Fiscal en la Republica Dominicana. ....	17
1.2. Origen del sistema tributario dominicano .....	19
1.3. Debilidades de la estructura tributaria Dominicana. ....	22
1.4 El diseño del sistema tributario de la República Dominicana .....	23
1.5 Los impuestos en la República Dominicana .....	23
1.6 Impuesto Sobre La Renta (ISR) .....	24

1.6 Factores determinantes de la recaudación fiscal .....	24
1.7 Causas y consecuencias de la evasión fiscal .....	27
1.8 Indicadores que permiten detectar la evasión fiscal.....	28

## **CAPÍTULO II**

### **EVALUACIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS SOCIALES**

2.1 Evaluación de la evasión fiscal .....	30
2.2 Los sujetos pasivos, las obligaciones y los contribuyentes.....	31
2.3 Infracciones tributarias y modalidades del incumplimiento .....	32
2.3.1 Las faltas tributarias .....	33
2.3.2 Los delitos tributarios .....	35
2.4 Aproximación a los métodos de cálculo y cuantificación de.....	38
la evasión.....	38
2.4.1 Principales métodos de cálculo de evasión.....	38
2.5. Mecanismos y forma de evasión fiscal en R.D.....	39
2.6. Evasión tributaria de los impuestos internos .....	40
2.7. Evasión tributaria en el comercio exterior .....	41
2.8. Metodología de cálculo de la evasión empleada en R.D. ....	44
2.9. Cuantificación de la evasión en R.D. ....	45
2.10 Acciones y medidas de la administración tributaria para .....	46
reducir la evasión .....	46

## **CAPITULO III**

### **INCIDENCIA DE LOS LINEAMIENTOS EMPLEADOS EN LA REFORMA TRIBUTARIA PARA DISMINUIR LA EVASIÓN FISCAL**

3.1 Análisis de la educación tributaria y sus aportes a los contribuyentes... 48	48
3.2 Evaluación del cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes. 49	49
3.3 Simplicidad de la Estructura Tributaria.....	52
3.4 Sanciones .....	54
3.5 Aceptación del Sistema Tributario.....	55
3.6 La percepción del sistema tributario en el República Dominicana .....	56
3.6.1 Transparencia en las recaudaciones tributarias.....	56
3.7 Sobornos en las recaudaciones tributarias .....	57

3.8 La ética del contribuyente .....	58
3.9 Uso de la ética en la recaudación de tributaria .....	59
3.10 Medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias .	61
3.11 Incidencia de las reformas tributarias en la recaudación de los principales impuestos.....	61
3.12 Efectos económicos de la evasión fiscal en la república dominicana ...	62
3.13 Reformas tributarias y su impacto en las disminuciones de la evasión de impuestos.....	64
3.14 Importancia de implementar programas de educación tributaria.....	65
3.15 Medidas contra la evasión .....	66
3.15.1 Procesos para la implementación de Soluciones Fiscales.....	67
3.15. 2 Proceso de Instalación.....	69
3.15.3 Emisión y Formato de Documentos Fiscales .....	70
3.15. 4 Obligaciones de los contribuyentes al implementar soluciones fiscales .....	71
3.15.5 Costos y beneficios. ....	71
3.15.6 Cuantificación de los costos y beneficios.....	72
3.15.7 Incidencia del uso de las soluciones fiscales en los comercios de República Dominicana .....	73
3.15.8 Estadísticas de Crecimiento tras la Implementación de Equipos Fiscales.....	74
3.16 Incentivos, exenciones y evasión fiscal en R. D.....	75
3.16.1 Incentivos otorgados por la Dirección General De Impuestos Internos al instalar las soluciones fiscales. ....	76
Conclusiones .....	79
Recomendaciones .....	82
Bibliografía .....	83

**El tema elegido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de esta maestría en derecho tributario y asesoría fiscal es “Evasión Fiscal y su impacto en los derechos sociales”.**

## **Introducción**

El Sistema Tributario es uno de los principales instrumentos como fuente del Estado para obtener los recursos que requiere para procurar sus fines. La política tributaria, conjuntamente con el presupuesto, afecta y altera de una u otra forma la actividad económica, el nivel de empleo, los precios, la distribución de la renta, la asignación de los recursos y la estabilidad macroeconómica general.

El estudio de la problemática de los impuestos como instrumento de redistribución de las riquezas y los ingresos, es de gran importancia en momentos en que el mundo se encuentra inmerso en una profunda crisis cuyo impacto afecta principalmente a los grupos sociales vulnerables, y exige el uso adecuado de los sistemas tributarios como herramientas para promover la gobernabilidad democrática y la equidad social. Además del gasto público, la política impositiva puede representar una opción válida para desarrollar una política fiscal orientada a la cohesión social, a los fines de enfrentar con éxito las problemáticas de la pobreza, la indigencia y la desigualdad distributiva.

El análisis del papel de la fiscalidad adquiere importancia en un entorno de crisis global donde se reabren los debates en torno a la posibilidad de que el sistema fiscal, y sobre todo la política tributaria, sean utilizados como herramientas eficaces en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Es por ello que el estudio de la problemática tributaria tiene transcendental pertinencia. Los instrumentos fiscales deben jugar un papel fundamental en los esfuerzos encaminados a combatir las dos caras de una misma moneda: la riqueza y la pobreza extremas.

Esta investigación se limita al contexto dominicano, y las principales fuentes de información y documentación se limitan a los datos y documentos, leyes, normas, planes, programas, informes, estadísticas y referencias bibliográficas sobre el Sistema Tributario Dominicano. En cuanto al alcance temporal, la investigación concentra su atención en la situación actual del Sistema Tributario, lo que no se contrapone al inevitable análisis histórico que se realiza para contextualizar la actualidad, y nos concentramos en el estudio de la situación contemporánea. De igual manera, esta investigación se limita principalmente al ámbito del Gobierno Central Presupuestario.

El objetivo general de la investigación fue determinar las consecuencias de la evasión Fiscal y su impacto en los derechos sociales. Los objetivos específicos fueron analizar las causas del fenómeno de la Evasión Fiscal e Informar sobre los efectos que produce, describir cuál es el sector más vulnerable ante la evasión fiscal, determinar las consecuencias jurídicas que genera la evasión fiscal y examinar las medidas que deben tomarse para el control y manejo de la evasión fiscal y el impacto en los derechos sociales.

La investigación que se presenta a continuación es de tipo documental, descriptiva y correlacional. En base al análisis de la documentación y datos disponibles se establecen y describen los elementos fundamentales del Sistema Tributario Dominicano, mediante el análisis de su marco legal, institucional y operativo. El análisis y descripción de los aspectos fundamentales de la evasión fiscal y su impacto permite formular conclusiones sobre los diferentes aspectos y características de los mismos.

## Justificación

El estudio de este tema obedece a la preocupación y búsqueda de equidad entre los ciudadanos, así como dar a conocer el rezago y deterioro que este fenómeno trae consigo, principalmente en materia de educación, desarrollo tecnológico y salud pública, entre otros aspectos que se ven afectados por estas prácticas de evasión fiscal.

La evasión fiscal no sólo significa generalmente una pérdida de ingresos fiscales con su efecto consiguiente en la prestación de los servicios públicos, sino que implica una 5 distorsión del sistema Tributario, fracturando la equidad vertical y horizontal de los impuestos. La importancia de la carga fiscal y su influencia en los costos de producción y comercialización y de la prestación de servicios, hace que el contribuyente evasor goce de ventajas significativas frente al contribuyente cumplidor.

Los trabajos que componen esta investigación se proponen desde dos aproximaciones diferentes, ofrecer una mejor comprensión de algunos de los mecanismos que determinan la evasión fiscal y el impacto que genera a nivel social.

La evasión fiscal es un fenómeno del que se derivan graves consecuencias para la sociedad en su conjunto. Supone una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal que soportan los contribuyentes cumplidores, condicional el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales, distorsiona la actividad de los distintos agentes económicos, de tal modo que las empresas fiscalmente cumplidoras deben enfrentarse a la competencia desleal de las incumplidoras, en definitiva, el fraude fiscal constituye el principal elemento de inequidad de todo sistema tributario.

La investigación es de gran importancia ya que la evasión es un problema enorme, así parece apropiado emprender investigaciones que traten de comprender el fenómeno del fraude y en consecuencia, puedan ayudar a diseñar actuaciones que palien sus consecuencias negativas.

La pertinencia de esta investigación en el caso de la República Dominicana, en el que el alto niveles de fraude debería esperarse mayor información sobre este tema, así como fuentes de investigación o trabajos académicos especializados.

Cabe señalar que este tipo de investigación es oportuno en la medida en que existe evidencia de asociación entre la moral y fiscal y la conducta evasora, tanto a nivel individual como agregado.

En ese sentido, la empresa de explicar fenómenos sociales debe pasar por hallar sus fundamentos a nivel individual. Se trata, en concreto, de encontrar mecanismos referidos a estados intencionales, es decir entidades mentales como creencias, deseos que de acuerdo con la psicología, constituyen propiamente las razones o causas por las cuales las personas se comportan de determinada manera.

Existe evasión fiscal cuando una persona infringiendo la ley, deja de pagar todo o una parte de un impuesto al que está obligada. Al incumplir de manera intencional con el pago de las contribuciones que le corresponden como contribuyente y ciudadano, estará cometiendo un delito. Este incumplimiento causa un deterioro económico en las Finanzas Públicas y el contribuyente obtiene un beneficio que no le correspondería, razón por la cual incurre en el delito de defraudación fiscal.

Es entonces la evasión fiscal uno de los síntomas más evidentes del deterioro de los principios de responsabilidad social de las generaciones actuales. No sólo es una dificultad de recaudación económica, sino también una muestra de la pérdida del sentido de obligación y pertenencia hacia la comunidad es un desinterés por los asuntos colectivos.

La presente investigación pretende dar a conocer las graves consecuencias que la Evasión Fiscal trae consigo y concientizar a los contribuyentes del daño que le hacen a la sociedad en general de cara a los derechos sociales, al dejar de aportar lo que por ley les corresponde.

## **Delimitación**

### **1. Delimitación temporal**

Debido a que la Evasión fiscal es un mal que ataca a todos los Estados mundialmente, nuestra investigación estará desarrollada a partir de la implementación de la Ley núm. 11-92 que instituye el Código Tributario.

### **2. Delimitación espacial**

Se trata de un fenómeno de alcance mundial, pero concentraremos nuestro cuidado a la República Dominicana, de modo que abordaremos todos los posibles aspectos a nivel nacional.

### **3. Delimitación sustantiva**

La Constitución de la República Dominicana

Artículo 248 de la Ley núm. 11-92 que instituye el Código Tributario Dominicano.

Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988).

## **Planteamiento del Problema**

Existe evasión fiscal cuando una persona infringiendo la ley, deja de pagar todo o una parte de un impuesto al que está obligada. Al incumplir de manera intencional con el pago de las contribuciones que le corresponden como contribuyente y ciudadano, estará cometiendo un delito.

Este incumplimiento causa un deterioro económico en las Finanzas Públicas y el contribuyente obtiene un beneficio que no le correspondería, razón por la cual incurre en el delito de defraudación fiscal.

En efecto, por un lado, el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de algunas empresas genera una situación de competencia desleal respecto del resto del sector privado que no lo hace, y por otro lado, al afectar también a las finanzas públicas, se refleja también en la aplicación y distribución de esos recursos.

La evasión fiscal, es decir, la reducción voluntaria de la carga impositiva por medios ilegales es un problema de gran relevancia social. Esto es así ya que, el primer lugar, reduce los recursos de los que dispone el sector público, hecho que resulta especialmente sangrante para el caso de la Republica Dominicana, cuya economía sumergida representa en entorno de su PIB.

En los últimos tiempos la dimensión del problema se ha amplificado y muestra de ello es su presencia cada vez mayor en los medios de comunicación, la opinión pública y la agenda política. A nivel académico, el interés por cumplimiento fiscal también se ha intensificado, como demuestra el número creciente de artículos y publicaciones dedicados a este tema.

Este estudio sobre la evasión fiscal debe enfrentarse al problema de la falta de datos fiables, pues se trata de un fenómeno que, por definición, permanece oculto.

En este sentido, existe una serie de trabajos que aplican modelos econometricos sobre datos reales de incumplimiento detectado, principalmente desarrollados en los años ochenta, y que presentan serias limitaciones, se basan en las inspecciones realizadas, pero estas solo detectan una parte de las rentas

ocultadas, dejan fuera todo el fraude cometido por los no declarante, no permiten distinguir entre la evasión y el incumplimiento involuntario y los factores no económicos tienen escasa presencia.

Esta investigación pretende demostrar, por medio del planteamiento del problema y de la recolección de datos acerca del tema, las graves consecuencias que trae consigo el fenómeno de la Evasión Fiscal.

### **Interrogantes Claves**

- ¿Cuál es el sector más vulnerable ante la Evasión Fiscal?
- ¿Cuáles son las causas de la Evasión Fiscal?
- ¿Cómo afecta la Evasión Fiscal a la economía?
- ¿Qué medidas tomar para controlar la Evasión Fiscal?

## **Objetivos**

### **1. Objetivo General:**

Determinar las consecuencias de la evasión Fiscal y su impacto en los derechos sociales

### **2. Objetivos Específicos:**

- Analizar las causas del fenómeno de la Evasión Fiscal e Informar sobre los efectos que produce.
- Describir cuál es el sector más vulnerable ante la evasión fiscal
- Determinar las consecuencias jurídicas que genera la evasión fiscal
- Examinar las medidas que deben tomarse para el control y manejo de la evasión fiscal y el impacto en los derechos sociales.

## **Metodología**

### **1. Tipo de Investigación**

La investigación se desarrolló bajo la óptica del paradigma cuantitativo (Hernández Sampieri, 2006) ya que utiliza la recolección y el análisis de datos para constatar preguntas de investigación establecidas previamente, y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población.

Pero por otra parte la investigación abarca el fenómeno en tal forma que pueda cuantificarse, la selección de los participantes fue aleatoria. La planificación de la investigación se hace en forma anticipada y la naturaleza de la información es traducida a números.

La relación sujeto – objeto de investigación es impersonal. Se mantiene una cierta distancia del objeto con el propósito de no sesgar los resultados, es cuantitativo porque se elaboraron preguntas de investigación, hipótesis, variables e indicadores para probar la hipótesis planteada a partir de un plan tomando como referencia el contexto y la estadística. En este estudio se elaboró un reporte con los resultados y se ofrecen recomendaciones y propuestas de soluciones.

### **2. Diseño de la investigación**

Para (Tamayo, 2014) el diseño de la investigación experimental se utiliza para establecer una relación entre la causa y el efecto de una situación. Es un diseño de investigación donde se observa el efecto causado por la variable independiente sobre la variable dependiente.

Mediante el uso del diseño experimental se procura tomar decisiones a fin de determinar, evaluar y seleccionar la mejor alternativa a seguir en una investigación específica. De igual manera, se puede decir que es formal y estructurada en todo lo relacionado al impacto de la evasión fiscal en la sociedad.

### 3. Universo y muestra

Para seleccionar una muestra, “subgrupo del universo o población del cual se recolectan los datos y que debe ser representativo de ésta” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014), lo primero que se hace es definir la unidad de muestreo o análisis. Una vez que se define esto se procede a delimitar la población objeto del estudio.

Según refieren Hernández, Fernández y Baptista (2014), existen dos tipos de muestreo, el probabilístico y el muestreo no probabilístico. La muestra probabilística es él, “subgrupo de la población en el que todos los elementos tienen la misma posibilidad de ser elegidos”, mientras que la muestra no probabilística o dirigida es el “subgrupo de la población en la que la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de las características de la investigación.”

Para la presente investigación, se determinó trabajar con un muestreo no probabilístico, técnica donde los sujetos son seleccionados dada la conveniente accesibilidad de los sujetos para el investigador. Para determinar el tamaño de la muestra a utilizar en la investigación, se decidió tomar como población la cantidad de 50 adultos mayores presentes el día de la muestra en el centro de acogida que es objeto de estudio. Se trabajó con una muestra constituida por 100 adultos mayores.

De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2014): “la muestra en el proceso cualitativo: grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre la cual se habrán de recolectar los datos, no necesariamente debe ser estadísticamente representativo del universo o población que se estudia”. La muestra se calcula a través de la fórmula para población finita, cuando se conoce el total de unidades de observación que la integran. (Aguilar-Barojas, 2005):

En donde,  $N$  = tamaño de la población.  $Z$  = nivel de confianza.  $p$  = probabilidad de éxito. Representa la proporción de individuos que poseen la característica del estudio, dentro de la población. También, la cantidad de sujetos de la población que tienen en común la variable que se quiere medir.  $q$  = probabilidad de fracaso. Representa la cantidad de individuos que no comparten la variable que se desea

medir.  $d$  = desviación, error máximo permitido. Los datos utilizados para calcular la muestra fueron:

$$N = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N-1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

$$N = 50$$

$$Z = 90\% = 1.65$$

$$p = 0.95$$

$$q = 0.05$$

$$d = 10\% = 0.10$$

$$n = \frac{[51 \times (1.65)^2] \times (0.95 \times 0.05)}{[(0.10)^2 \times (51-1)] + [(1.65)^2 \times (0.95 \times 0.05)]} = 100$$

Se decidió tomar una muestra de 384 adultos mayores, de género masculino y femenino, comprendidos entre las edades que abarcan de 20 a 60 años en adelante, quienes mantenían condiciones normales de salud tanto física como mental, para poder realizar turismo en familia

#### **4. Método de investigación**

En referencia al método de investigación, Vásquez Hidalgo (2005) indica: “el método de investigación es el procedimiento riguroso, formulado de una manera lógica, que el investigador debe seguir en la adquisición del conocimiento”, en consonancia con esto, cita a de la Torre y Navarro (1992), afirman: “El método lo constituye el conjunto de procesos que el hombre debe emprender en la investigación y demostración de la verdad”.

El método, es entonces, el procedimiento a seguir con la intención de responder a los objetivos y al problema previamente identificado. Hernández, Fernández y

Baptista (2014), sostiene que el método de investigación científica es, “un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema, es dinámica, cambiante y evolutiva.”, y se puede concretar de tres formas: cuantitativa, cualitativa y mixta. Los enfoques manejan procesos metódicos, sistemáticos y empíricos para generar conocimiento. Hernández, Fernández y Baptista (2014)

De lo anterior se deduce que los métodos de investigación a utilizar es deductivo el cual se para partir de un marco general de referencia hasta llegar a una conclusión particular. El punto de partida es el antecedente que afirma una verdad universal y el punto de llegada es el consecuente, que afirma una verdad particular, contenida implícitamente en el primero.

Así también se utilizar el método inductivo, con la finalidad de obtener un resultado preciso sobre la evsion fiscal y su impacto en los derechos soiales en la República Dominicana, ya que el mismo se refiere a una investigación de tipo social, donde la recolección de la información y análisis e interpretación de datos, se fueron dando durante el desarrollo del proceso de investigación.

## **5. Técnicas de Investigación**

Las técnicas de investigación son las estructuras por medio de las cuales se organiza la investigación y se ordenan las etapas para el manejo de la información que ha de orientar hacia el objetivo y el control de los datos obtenidos. Morán y Alvarado (2010), definen las técnicas de investigación como: “un conjunto de reglas y operaciones para el manejo de los instrumentos que auxilian al individuo en la aplicación de los métodos”. Las técnicas de investigación son el dispositivo o conector que permite captar “los datos que se obtendrán para decidir si se acepta o rechaza la hipótesis de investigación y la captación de datos sólo es válida si el o los instrumentos se aplican con las condiciones de la técnica respectiva.” (Morán y Alvarado, 2010).

Dentro de técnicas de investigación referidas por Morán y Alvarado (2010), se destacan, la entrevista, la encuesta y la observación. La entrevista consiste en un encuentro entre personas que conversan con la finalidad de obtener información respecto de la otra, mientras que la encuesta consiste en la

interrogación sistemática de individuos a fin de conocer la opinión de un determinado grupo de personas respecto de un tema de interés del investigador.

Observación. Consiste en la atención cuidadosa a un objeto con el fin de conocerlo.

En este contexto Hernández, Fernández y Baptista (2014) refieren que las técnicas de recolección de los datos en los estudios cualitativos pueden ser “entrevistas exhaustivas, pruebas proyectivas, cuestionarios abiertos, sesiones de grupos, biografías, revisión de archivos, observación, entre otros.

Para la evaluación de la tendencia del turismo familiar se utilizaron las técnicas de la observación, la encuesta y la entrevista semiestructurada, ya que se adaptan mejor al tipo de estudio a realizar.

## **6. Instrumento de recolección de datos**

Hurtado (2007), hace una aclaración en cuanto a las técnicas y los instrumentos utilizados en la investigación: “las técnicas se refieren al cómo recoger la información, mientras que los instrumentos constituyen las herramientas”. En adición a lo anterior, argumenta:

Las técnicas de recolección de información se seleccionan con base en el tipo de indicio a través del cual se manifiesta el evento de estudio...cada técnica tiene sus propios instrumentos. Algunas de las técnicas más comunes de recolección de datos son: la encuesta, la entrevista, la observación, las sesiones en profundidad y la revisión documental. (Hurtado, 2007).

El cuestionario contiene 15 preguntas estandarizadas que sirven de guía para cualquier tipo de proveedor de servicios y que persigue alcanzar con claridad la tendencia del turismo familiar, el nivel de consumo y las exigencias de los consumidores ofrecidos, mediante el análisis de los resultados y el conocimiento que se tenga sobre la evasión fiscal.

La entrevista “encuentro cara a cara entre personas que conversan con la finalidad, al menos de una de las partes, de obtener información respecto de la otra.” (Moran y Alvarado, 2010). En este contexto, Hernández, Fernández y

Baptista (2014), definen la misma cómo “reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados).”

La técnica de entrevista no requiere un análisis numérico, tablas ni formulaciones estadísticas, pero sí de un lenguaje conceptual y metafórico. Se considera una técnica completa. La entrevista utilizada en esta investigación, es mixta o semiestructurada, esta es una técnica de recolección de información, donde el entrevistador despliega una estrategia mixta, alternando preguntas estructuradas y con preguntas espontáneas.

## CAPÍTULO II

### FUNDAMENTOS TEÓRICOS LA EVASIÓN DE IMPUESTOS

#### 1.1 Definición de Evasión fiscal

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra “evasión” valiéndose de dos acepciones: en la primera la especifica como el “efugio para evadir una dificultad” y en la segunda la identifica como la “acción y efecto de evadir o evadirse”. (Aquino, 2012)

De acuerdo con una definición de Héctor Villegas, la evasión fiscal es “toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas y omisiones violatorias de disposiciones legales”. Esta definición tiene la limitación de que fue pensada en un momento en que el proceso de globalización económica no había desbordado, como ahora, los límites de la territorialidad.

En una definición de mayor amplitud y alcance, enmarcada en la era de la globalización, la evasión fiscal puede ser definida como el conjunto de acciones, mecanismos y prácticas utilizadas a nivel nacional o internacional, por quienes tienen la obligación de pagar impuestos, con el objetivo de minimizar o no honrar los montos de sus obligaciones tributarias con el fisco.

Como se advierte, la evasión constituye una práctica fraudulenta, generalmente de quienes poseen mayores rentas y riquezas, que con sus acciones afectan el flujo de recursos hacia el gobierno, lo que a su vez se traduce en una restricción para el cumplimiento de los fines del Estado, pero sobre todo, de los esfuerzos de reducción de la pobreza y cohesión social, desde una perspectiva de garantía de los derechos sociales de los/as ciudadanos/as. (Aquino, 2012)

### **1.1.1 Causas de la evasión fiscal**

Las diferentes doctrinas han formulado planteamientos que tratan de explicar desde diferentes lógicas las motivaciones de la evasión fiscal. En unos casos se razona argumentando que la evasión fiscal es una acción de los contribuyentes motivada por el objetivo económico de aumentar su riqueza como respuesta a los incentivos y castigos del sistema tributario. (Aquino, 2012)

Por otra parte se considera que la evasión fiscal es una acción defensiva y elusiva mediante la cual los contribuyentes utilizan subterfugios “legales” para no cumplir o cumplir a medias sus obligaciones tributarias.

Dentro de las causas que generalmente se mencionan como determinantes de la evasión fiscal se encuentran:

- La falta de conciencia tributaria
- La existencia de tasas impositivas excesivas
- La complejidad de las estructuras de los sistemas tributarios
- La debilidad de la Administración Tributaria
- El bajo riesgo del incumplimiento tributario
- La resistencia natural de los ciudadanos al pago de impuestos

Además de las anteriores causas, hay que agregar la corrupción política, la permisividad de las administraciones tributarias con los grupos de poder, la complicidad de los auditores del fisco con los contribuyentes y el perfeccionamiento de las prácticas evasoras por parte de asesores y consultores fiscales. (Aquino, 2012)

### **1.1.2 Formas de evasión fiscal**

La evasión se puede producir de manera total o parcial, se puede producir de manera encubierta o abierta, de manera “legal” o ilegal. En la práctica, la evasión fiscal puede adoptar una diversidad de formas tales como omisión abierta del pago de la obligación tributaria, ocultamiento de la base imponible,

aprovechamiento ilegal de las exenciones, incentivos y deducciones (elusión), aumento de las partidas pasibles de créditos por impuestos pagados, morosidad en el pago del compromiso o traslación de la base imponible.

La forma de evasión mediante la omisión abierta se sustenta en la decisión previa y consciente del contribuyente obligado para evitar el pago de los impuestos correspondientes. Para ello recurre a todos los medios que le permitan no declarar, utilizando registros contables no transparentes, duplicados o alterados, no pagar o apropiarse de retenciones impositivas pagadas por otros contribuyentes y que corresponden al fisco.

Mediante el ocultamiento de la base, los contribuyentes sub-declaran, ocultando los montos de sus ventas o de su renta sujeta a impuesto. En términos prácticos, esto se produce por una doble vía. En el caso de los impuestos tipo valor agregado se ocultan los verdaderos niveles de venta y se abultan los niveles de compra sujetas a deducciones. En el caso del aprovechamiento ilegal de las exenciones, incentivos y deducciones, el mecanismo de la evasión es más sublime. De lo que se trata aquí es de conseguir acogerse a determinados sistemas de incentivos y exenciones establecidos para determinados grupos de contribuyentes con el fin de ser eximidos del pago de los impuestos obligados por la ley.

### **1.1.3 Origen de la Evasión Fiscal en la Republica Dominicana.**

A través de los años, desde la creación de la República Dominicana y desde la caída de la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo Molina, el país ha sido una especie de paraíso para la evasión, a pesar de haber contado con altas tasas de impuestos sobre la renta, ha sido una práctica común que gran parte de lo que pertenece al fisco ha pasado a engrosar el patrimonio neto de las empresas, o han emigrado como las golondrinas en el invierno.

De la misma manera los contribuyentes generalmente piensan que la administración tributaria es poco flexible, siempre ha realizado modificaciones a las leyes tributarias sin contar con el consenso de la nación; esta forma trae

consigo la evasión en el mayor de los casos por elusión, donde los contribuyentes se abstienen de usar productos gravados con los nuevos tributos.

En los últimos años, ha adquirido especial importancia y preocupación el problema de la llamada economía subterránea o economía informal, en cuanto el desarrollo de ella tiene como una de sus causas principales el peso de impuestos y como una de sus consecuencias naturales la evasión de los mismos.

Por ello, prevenir y reprimir la evasión, constituye hoy en día una misión fundamental desde el punto de vista ético, jurídico y social. Tomando en cuenta las causas o razones de las mismas.

En este nuevo milenio la República Dominicana, está realizando esfuerzos con la finalidad de reprimir el flagelo de la evasión que tanto daño hace a la nación.

La evasión fiscal o evasión de impuestos, conocida también como fraude fiscal, es la actividad ilícita en la que incurren personas o empresas cuando ocultan bienes o ingresos a las autoridades tributarias, o sobrevaloran los conceptos deducibles, con el fin de pagar menos impuestos de los que legalmente les corresponden.

Cuando supera una cierta cuantía, se considera delito fiscal, pudiéndose sancionar con penas privativas de libertad, mientras que los fraudes de menor cuantía se tramitan como infracción administrativa, sancionándose con multas. Existen aspectos terminológicos que diferencian la evasión fiscal de la siguiente manera:

- Evasión Impropia: consiste en la abstención del consumo de bienes fuertemente gravado, inercia en la producción de mayor renta que serían absorbidas en gran parte por el impuesto.
- Evasión por transferencia económica: es aquella que trata de una dislocación económica.

- Evasión por inacción es aquella que se da por omisión, podría no ser intencional, resultado de la ignorancia del contribuyente.
- Evasión ilícita: llamada elisión o económica fiscal, este tipo de evasión se concreta la acción individual, tendiente por proceso lícitos dejar, reducir o postergar la cotización del hecho generador. Es un recurso dentro de las operaciones legales para minimizar el costo tributario.

## **1.2. Origen del sistema tributario dominicano**

El origen de los tributos, se remontan a los tiempos antiguos, cuando los campesinos tenían que darle al rey una parte de sus cultivos, animales u otras cosas de valor a cambio de que este le protegiera. Pero también se afirma que existen controversias y discrepancias entre diferentes autores, acerca del motivo que origino el cobro de tributos o impuestos y su fecha de establecimiento, para unos estos surgieron por primera vez en Inglaterra en el año de 1789, como un recurso esporádico de guerra.

Los tributos o impuestos en la República Dominicana se encuentran regidos por el Código Tributario (Ley #11-92) y sus modificaciones, por los Reglamentos para su Aplicación (Decretos #139-98, 140-98 y 79-03) y sus modificaciones, y por las normas dictadas por la Dirección General de impuestos Internos (DGII), organismo autónomo encargado de su recaudación y administración (Art. 3 de la Ley 227-06).

Explica de manera somera los diversos impuestos y otros aspectos importantes de la legislación tributaria dominicana, con indicación, entre paréntesis, de la fuente legal correspondiente. Los artículos citados se refieren siempre al Código Tributario, a menos que se indique otra fuente. El régimen tributario dominicano es, en principio, territorial.

Todos los ingresos de fuente dominicana están sujetos a tributos locales, sin importar las personas entidad que los genere sea dominicana o extranjera. Los ingresos obtenidos en el extranjero no están sujetos a impuestos dominicanos,

salvo el caso de las rentas de inversiones y ganancias financieras de personas domiciliadas o residentes en la República Dominicana.

Las personas naturales nacionales o extranjeras que pasen a residir en la República Dominicana, sólo estarán sujetas al impuesto sobre sus rentas de fuente extranjera, a partir del tercer año o período gravable a contar de aquél en que se constituyeron en residentes (Arts. 269 a 271). Para fines tributarios, se consideran como residentes en la República Dominicana, todas las personas que permanezcan en el país más de 182 días, en forma continua o discontinua, en el ejercicio fiscal (Art. 12).

El Sistema Tributario es el nombre que se le da al sistema impositivo o de recaudación de un país y constituye la columna vertebral que hace posible financiar las políticas económicas y sociales ejecutadas en el Presupuesto del Estado.

Contribuir a las cargas públicas es un deber constitucional de todo ciudadano, pero esto ha de ser en proporción a su capacidad contributiva, y a la vez estos sacrificios económicos han de ser revertidos en protección social, cumpliendo con el principio de universalidad para beneficiar sin discriminación de ningún tipo a todos los ciudadanos y ciudadanas, bajo el criterio de que los recursos humanos constituyen la mayor riqueza de nuestra nación.

Al reconocer este deber constitucional de pagar impuestos al fisco, que a su vez es un mandato de nuestro señor Jesús al indicarnos: “Da a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César”, nos preguntamos si las recaudaciones hechas por la Administración Tributaria garantizan nuestros derechos plasmados en nuestra carta magna referente a la educación, alimentación, orden público, servicio de justicia, y demás leyes; tal cual la ley 87-01 de Seguridad Social, en la cual se establecen los derechos que tenemos todos(as) los(as) dominicanos(as), aun cuando no seamos asalariados e inclusive en la condición de desempleados.

Sabemos que desde el 6 de noviembre del año 1844 hasta el día de hoy lograr que respeten nuestros derechos ha sido una constante aspiración nacional. Desde entonces el vía crucis tributario experimentado por la República Dominicana abarca múltiples facetas; pero vamos a referirnos a partir de la ley 5911 del 22 de mayo del 1962.

Con la puesta en marcha de la ley 5911, siendo la misma una legislación ambigua y compleja, los contribuyentes se encontraron con una terrible limitación, pues era prácticamente imposible que conocieran el monto que tenían que pagar sin la intervención de un funcionario de la administración tributaria, lo que daba pie al cobro de tributos carentes de base legal.

El Estado dominicano puede aumentar los ingresos tributarios en un 4%, del Producto Interno Bruto sin necesidad de subir las tasas de los impuestos existentes.

El Banco Mundial expresó ayer que para lograr ese objetivo el país debe mejorar la eficiencia del sistema tributario, disminuir las pérdidas causadas por la evasión fiscal, el fraude y la mala gestión.

Esos lineamientos del BM coinciden con las políticas que promueve el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y la Dirección general de Impuestos Internos (DGII), entidades que aseguran mantienen un ataque contra la evasión.

A través del informe titulado: "Hacia un sistema tributario más eficiente en República Dominicana", el BM afirma que las pérdidas en la eficiencia recaudatoria ocasionadas por la evasión fiscal, el fraude, y la mala gestión, en relación con el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), están entre las más altas de América Latina y el Caribe.

El informe del órgano reconoce que el país tiene un gran crecimiento económico, en comparación con las naciones de la región, pero advierte que la recaudación de impuestos, en promedio, entre 2004-14 fue de 13,4 % del PIB, "inferior al promedio regional del 14,3 %".

El estudio, presentado durante una conferencia en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, afirma que las exenciones del ITBIS constituyen el mayor gasto tributario, seguido por las tasas preferenciales a los combustibles y las deducciones al patrimonio inmobiliario.

El BM recomienda a las autoridades continuar mejorando la gestión, y la disminución de fraudes.

También modificar los incentivos fiscales para las empresas y reducir las exenciones al ITBIS para incrementar los ingresos públicos.

### **1.3. Debilidades de la estructura tributaria Dominicana.**

La Republica Dominicana tiene una estructura fiscal inadecuada que se caracteriza por pésima distribución de la presión tributaria. Cuestionable calidad del gasto público y una economía con alta proporción de informalidad.

Esa estructura fiscal y lo que el público recibe en término de servicio despierta poca o ninguna vacación tributaria en los agentes económicos.

El pasto fiscal necesario para conjurar las distorsiones más perniciosas sigue siendo una tarea pendiente hacia cuyo logro se exhibe poca voluntad.

No es casual que figuremos como el segundo país latinoamericano con más bajo nivel de ingreso tributario (13. 4% del PIB), solo por encima de Guatemala (12.3% del PIB).

#### **Crecen recaudaciones**

En 2017, las mejoras hechas por la DGII lograron recaudar RD\$386,182 millones, sobrepasando la meta presupuesta.

## **1.4 El diseño del sistema tributario de la República Dominicana**

El sistema tributario es el nombre que se le da al sistema impositivo o de recaudación de nuestro país y constituyen la columna y sociales ejecutadas en el presupuesto del estado. Esto pone en clara evidencia el nivel de responsabilidad que recae sobre las autoridades encargada tanto de su diseño como de su aplicación. Asimismo, resalta la importancia del empoderamiento que debe tener la sociedad dominicana sobre este tema.

## **1.5 Los impuestos en la República Dominicana**

### **ITBIS**

Este impuesto grava la importación y la transferencia de bienes industrializados, así como la prestación y locación de servicios. Los responsables del pago de este impuesto son las Personas Físicas y Jurídicas (nacionales o extranjeras), que realicen transferencias e importaciones de bienes industrializados, o prestación de servicios. Son además responsables las empresas públicas y privadas, que realicen o no actividades gravadas, por la obligación de practicar retenciones al ITBIS involucrado en los servicios que les son prestados por personas físicas, así como cuando paguen las prestaciones de servicios profesionales liberales y de alquiler de bienes muebles a otras sociedades, con carácter lucrativo o no.

Este impuesto se paga con una tasa de 18% (al año 2015) sobre el precio de la transferencia gravada y/o servicio prestado.

La declaración y pago de este impuesto deberá realizarse en el transcurso de los primeros 20 días del mes siguiente al período declarado (Por Ej.: El mes de enero debe presentarse y pagarse antes del 20 de febrero). En la importación se paga conjuntamente con los aranceles o impuestos aduaneros.

## **1.6 Impuesto Sobre La Renta (ISR)**

Es el impuesto que grava toda renta, ingreso, utilidad o beneficio obtenido en un período fiscal determinado de fuente dominicana por personas, físicas y jurídicas, independientemente de su nacionalidad, residencia o domicilio, así como también las sucesiones indivisas de causantes con domicilio en el país. En adición, toda persona, física o jurídica, residente o domiciliada (a partir del tercer año de residencia) en la República Dominicana, debe pagar impuestos sobre sus rentas de fuente extranjera provenientes de inversiones y ganancias financieras.

Los responsables del pago de este impuesto son las personas naturales o jurídicas residentes en la República Dominicana y las sucesiones indivisas de causantes con domicilio en el país, estas pagarán el impuesto sobre sus rentas de fuente dominicana, y de fuentes fuera de la República Dominicana provenientes de inversiones y ganancias financieras.

Los principales ingresos sujetos a retención son:

Salario mensual que exceda la exención contributiva mensual (excluyendo los aportes del empleado a Tesorería de la Seguridad Social), pagos al exterior en general; intereses sobre préstamos con instituciones de crédito del exterior; dividendos pagados en efectivo, alquileres pagados a personas físicas; honorarios por servicios y comisiones pagadas a personas físicas, premios o ganancias obtenidas de loterías o compañías promocionales y pagos efectuados por el Estado por la adquisición de bienes y servicios no ejecutados en relación de dependencia. La fecha límite para presentación y pago de este impuesto es dentro de los Diez (10) días después del cierre del período declarado.

## **1.6 Factores determinantes de la recaudación fiscal**

### **La legislación tributaria.**

La estructura de los impuestos es fijada por leyes, que especifican el objeto del gravamen, su base imponible, las alícuotas, el momento de perfeccionamiento

del hecho imponible, las deducciones admitidas y las exenciones, tanto de carácter objetivo como subjetivo. Estas normas también se ocupan de un sin número de cuestiones relativas al sistema de determinación del tributo, tales como criterios de valuación de activos y pasivos, métodos de contabilización, regímenes de amortización y tratamientos a otorgar a los diversos tipos de contribuyentes y operaciones.

### **El valor de la materia gravada.**

Es la magnitud, medida en valores monetarios, de los conceptos económicos gravados por la legislación tributaria. Conceptos tales como las ventas minoristas, el consumo, las importaciones, los ingresos y bienes de las personas y las utilidades y activos societarios constituyen, habitualmente, la materia gravada por los impuestos.

Este factor abarca la totalidad de la materia gravada definida por la legislación, es decir que cuando nos referimos a él estamos considerando la materia gravada potencial. En consecuencia, no descontamos el efecto que sobre ella produce el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

### **Las Normas de Liquidación e Ingreso de los Tributos.**

Son las normas contenidas tanto en las leyes de procedimiento tributario, que se aplican a la generalidad de los impuestos, como en disposiciones reglamentarias dictadas por las administraciones tributarias, que establecen en forma pormenorizada las prácticas que deben seguirse para el ingreso de los gravámenes.

Estas normas fijan los conceptos que deben abonarse en cada tributo, es decir declaraciones juradas, anticipos, retenciones, percepciones y pagos a cuenta, así como los métodos para determinar el monto de cada pago – base de cálculo y alícuotas – y las fechas en que deben ingresarse. Especifican, también, los créditos que pueden computarse contra cada una de las obligaciones tributarias,

tales como saldos a favor de los contribuyentes, beneficios derivados de regímenes de promoción económica, pagos efectuados en otros impuestos, etc.

### **El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales.**

A este factor lo definimos como la omisión del ingreso de las obligaciones tributarias que corresponden ser abonadas en un período de tiempo. El incumplimiento puede tomar dos formas:

**La mora**, que involucra a aquellas obligaciones tributarias que son reconocidas por los contribuyentes a través, por ejemplo, de la presentación ante el organismo recaudador de las declaraciones juradas pertinentes, pero no son abonadas en los plazos establecidos por la legislación. El concepto que, en términos prácticos, participa en la determinación de la recaudación es el de mora neta, que es la diferencia entre la mora en la que se incurre por obligaciones que vencen en el período (altas) y la mora generada en períodos anteriores, que es cancelada en el presente (bajas).

**La evasión.** A diferencia de la mora, el rasgo distintivo de la evasión es el ocultamiento total o parcial del valor de los conceptos económicos gravados. El contribuyente evasor puede estar inscripto en la administración tributaria, presentar su declaración formal y abonar el impuesto que, engañosamente, ha sido determinado en ella o puede ni siquiera estar registrado en ese ente.

Al igual que en la mora, el concepto relevante para la determinación de la recaudación es el de la evasión neta, es decir la diferencia entre la evasión en la que se incurre por obligaciones que vencen en el período y los montos evadidos en períodos anteriores que son pagados en el presente.

### **Los factores diversos**

Finalmente, para disponer de la totalidad de los elementos que participan en la formación de los valores de recaudación tributaria debe agregarse un conjunto de variables, en general de índole administrativa, entre los que se destacan las transferencias que el organismo recaudador efectúa entre las cuentas bancarias de los impuestos, los ingresos por planes de facilidades de pago y las demoras

en la acreditación de pagos, que pueden provocar que su registro se efectúe en un período posterior al de su efectiva realización.

Cada uno de estos factores determinantes está siempre presente en la conformación de los datos de recaudación tributaria. Por lo tanto, cualquier modificación que se produzca en ellos afectará el nivel de los ingresos impositivos.

La suma de los cambios que en estos factores se produzca entre dos períodos de tiempo proporcionará la explicación de la variación que registre la recaudación entre los mismos. En igual forma, la agregación de las modificaciones que se estime vayan a ocurrir en estas variables, en períodos futuros, permitirá obtener el monto de recaudación proyectado para ellos.

## **1.7 Causas y consecuencias de la evasión fiscal**

### **Causas:**

- La existencia de órganos especializados en investigación de la corrupción.
- El fomento del trabajo en equipos de carácter multidisciplinar y altamente especializados.
- La elaboración de protocolos, guías de intervención y manuales de procedimiento sólidos que favorezcan la comunicación entre los distintos órganos responsables.
- El fomento de la cooperación e intercambio de información internacional y de los convenios de asistencia mutua.
- La disponibilidad de herramientas e infraestructuras técnicas adecuadas.
- El refuerzo de los sistemas de formulación y seguimiento de denuncias.

### **Consecuencias**

- Debilita y empobrece al Estado, afectando a la calidad de los servicios públicos y los recursos a ellos asignados.
- Incrementa el esfuerzo fiscal que deben soportar los ciudadanos corrientes o las PYMES.

- Deteriora los objetivos de redistribución de la riqueza previstos por la legislación.
- Crea situaciones de competencia desleal entre operadores económicos que pagan impuestos y quienes los evaden.
- Deteriora la confianza de la ciudadanía con el Estado.

## **1.8 Indicadores que permiten detectar la evasión fiscal**

### **La evasión fiscal es un problema perdurable.**

La evasión es un fenómeno difundido en las economías modernas y probablemente no eliminable por cuanto que encuentra sus raíces en comportamientos e intereses individuales y colectivos firmemente arraigados. Lo que sí se puede hacer es reducirla a niveles que no afecten las economías, pero para ello se requiere de voluntad política y de un cambio en el comportamiento y la posición de los individuos frente al Estado (credibilidad).

Afirmar que la evasión se pueda erradicar definitivamente sería una utopía. Mientras los individuos tengan la opción entre el cumplimiento legal y la evasión de la obligación a contribuir y no estén convencidos que en oportunidades es indispensable anteponerse a intereses personales, no se eliminará definitivamente. La evasión se presenta por inconformismo y desconfianza de los individuos sometidos a la imposición, cuando hay desacuerdos entre los principios de justicia fiscal y aplicación de las normas reglamentadas para tal efecto.

### **En qué consiste la evasión legal.**

Corresponde a la declinación en el pago de los impuestos usando los vacíos que existen en la ley sin que constituya falta o delito. Dicha evasión no es fiscalizada por las instituciones respectivas y en caso de detectarse no puede recibir sanción. Como no se investiga, su cuantificación se dificulta. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogeneizar el sistema tributario.

**En qué consiste la evasión ilegal.**

Es el incumplimiento intencionado en la declaración y pago de las obligaciones tributarias estipuladas en la legislación. Esta acción comprende la aplicación de normas que van desde la sanción, en caso de haber cometido una falta, a la demanda penal en caso al tratarse de un delito.

## CAPÍTULO II

### EVALUACIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS SOCIALES

#### 2.1 Evaluación de la evasión fiscal

La evasión tributaria constituye el principal problema que tienen que enfrentar las autoridades fiscales en cualquier parte del mundo. Algunas teorías reputan como natural y racional la actitud renuente al pago de impuestos en la conducta de las personas. Con relación a esto, el denominado modelo Allingham-Sandmo<sup>11</sup> plantea que los consumidores (contribuyentes) racionales escogerán de manera óptima una porción de su ingreso que no declararán a la Administración Fiscal. Este modelo se basa en los siguientes supuestos: si el ingreso no declarado -multiplicado por la tasa del impuesto- es menor que las sanciones -multiplicadas por la probabilidad de ser detectado- entonces no se tendrán motivos para evadir; pero si sucede lo contrario, estarán dadas las condiciones para intentar no pagar los impuestos. (Prieto, 2015)

Otros supuestos sobre la evasión se fundamentan en los modelos de teoría de juegos según la cual los jugadores integrantes del juego son, por un lado, el contribuyente y, por el otro, la administración fiscal. El primero se planteará -como estrategia- evadir o no evadir, y el segundo, fiscalizar o no fiscalizar. En este modelo los resultados del juego recaudador vs. contribuyente dependerán de la capacidad y probabilidad de fiscalización y sanción de la Administración, de manera tal que una mayor probabilidad de fiscalización y sanción desincentiva la evasión, y viceversa.

La resistencia al pago de impuestos establecidos por las leyes se ha convertido en un rentable mecanismo económico para empresas y personas que utilizando doble contabilidad, subvalorando las ventas y los ingresos y abultando las compras y las partidas sujetas a exenciones y deducciones impositivas, reducen o evaden sus obligaciones tributarias en perjuicio del Estado. (Prieto, 2015)

En la actualidad, la problemática de la evasión se ha constituido en un tema merecedor de estudio debido a la magnitud alcanzada en el contexto de la globalización y su impacto en la limitación de los recursos del Estado y en la ejecución de las políticas públicas orientadas a la equidad, la lucha contra la pobreza y la cohesión social.

La existencia del Estado es un hecho real incontrovertible. Esta existencia se concreta en el funcionamiento de una diversidad de órganos y entidades públicas responsables de cumplir una gama de funciones, fines y obligaciones, que suponen la necesidad de recursos para solventar los gastos que de estas se derivan.

Para obtener los recursos que necesita para cumplir sus fines, el Estado puede utilizar varias fuentes de financiación, establecidas constitucionalmente y reguladas en el ordenamiento jurídico y económico existente. Dentro de estas fuentes se destacan los recursos patrimoniales, las actividades empresariales propiamente dichas, los recursos monetarios, el crédito público y el cobro de impuestos.

En las últimas dos décadas alrededor del 86.0% de los recursos del Gobierno Central, principal entre presupuestario en la República Dominicana, ha provenido de los ingresos por el cobro de impuestos. Dichos tributos están contemplados en la Constitución, en el Código Tributario y en las leyes, teniendo los mismos un carácter obligatorio y sin contraprestación.

## **2.2 Los sujetos pasivos, las obligaciones y los contribuyentes**

El Código Tributario Dominicano define como sujeto pasivo de la obligación tributaria a quien en virtud de la ley debe cumplirla, ya sea en calidad de contribuyente o de responsable. (Montalvo, 2013)

El sujeto pasivo del impuesto puede ser una persona natural, jurídica o cualquier ente al que se le atribuya la calidad de sujeto de derecho y obligaciones. El

Código considera contribuyente a aquel respecto del cual se verifica el hecho generador de la obligación tributaria. Los contribuyentes están obligados al cumplimiento de las obligaciones tributarias y los deberes establecidos por el Código y las normas especiales de la Administración Tributaria. En base a lo anterior, están obligados al cumplimiento de la obligación tributaria, todos los contribuyentes respecto de los cuales se verifique el hecho generador.

Para extinguir las obligaciones tributarias, el Código establece cuatro formas: el pago, que consiste en el cumplimiento de la prestación del tributo debido efectuado por los sujetos pasivos de los mismos; la compensación, que se produce cuando el sujeto pasivo del impuesto y el fisco como sujeto activo son deudores recíprocos, pudiéndose producir entre éstos una compensación parcial o total de la obligación. Esta compensación podrá ser hecha por la Administración Tributaria de oficio o a petición de parte. (Montalvo, 2013)

Las demás formas de extinción de las obligaciones tributarias son: por confusión, que se verifica cuando el fisco o sujeto activo de la obligación queda colocado en una situación de deudor como consecuencia de la transmisión de bienes o derechos objetos del impuesto; y finalmente, las obligaciones tributarias se pueden extinguir por prescripción, es decir, por efecto del paso del tiempo establecido para cumplir con la obligación. En República Dominicana el tiempo de prescripción de las obligaciones se produce en un plazo de tres años a partir de la fecha establecida para la declaración y pago de la misma. (Montalvo, 2013)

### **2.3 Infracciones tributarias y modalidades del incumplimiento**

En los capítulos IV y XIII del Código Tributario Dominicano se tipifican las diferentes formas de infracciones tributarias. El Código considera como infracciones tributarias toda forma de incumplimiento de las obligaciones tributarias tipificadas y sancionadas por el Código. Las infracciones tributarias se clasifican en faltas tributarias y delitos tributarios.

La responsabilidad por las infracciones recae sobre el sujeto de la obligación tributaria incumplida y es personal, salvo las excepciones establecidas por el Código. Pero en los casos de las faltas tributarias sancionadas con penas pecuniarias, éstas se transmiten a los sucesores del responsable.

### **2.3.1 Las faltas tributarias**

El Código tipifica como faltas tributarias la evasión, que no constituye defraudación tributaria, la mora en la declaración o pago de los impuestos, el incumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes, responsables y terceros y, el incumplimiento de los deberes formales de los funcionarios públicos pertenecientes o ajenos a la Administración Tributaria.

Evasión tributaria. Incurrir en evasión tributaria es el que, mediante acción u omisión que no constituya otra de las infracciones tipificadas en el Código, produzca una disminución ilegítima de los ingresos tributarios, el otorgamiento indebido de exenciones o un perjuicio al sujeto activo de la obligación tributaria. Constituyen casos de evasión, entre otros: la presentación de una declaración falsa o inexacta y la omisión total o parcial del pago del tributo por el contribuyente o responsable.

La infracción por evasión tributaria será sancionada con una pena pecuniaria de hasta dos (2) veces el importe del tributo omitido, sin perjuicio de la sanción de clausura, si hubiere lugar.

Esta tipificación de la evasión contenida en el Código Tributario, que coloca esta infracción como una falta tributaria, es un estímulo al incumplimiento del pago de los impuestos ya que los bajísimos costos de la sanción hacen muy rentable la omisión total o parcial del pago de los impuestos, la presentación de declaraciones falsas o incompletas y la utilización indebida de exenciones o deducciones tributarias. De ahí que los artículos 248, 249 y 250 del Código Tributario se constituyen en una especie de sombrilla bajo la que se protegen quienes incumplen con su obligación tributaria, por cuanto contradicen lo que se establece en los artículos 232 a 245 del Código, sobre los delitos tributarios.

Cuando analizamos los conceptos o definición contenidos en el Código Tributario sobre la evasión y la defraudación tributaria, no se advierte diferencia entre los mismos, por lo que parecería razonable sugerir una readecuación de la legislación, a los fines de reforzar y reubicar la tipificación de la evasión como un delito correspondiente a las modalidades de defraudación del fisco.

La mora. Incorre en la infracción de mora el que paga la deuda tributaria después de la fecha establecida al efecto. La mora queda configurada tanto en los casos de pago espontáneo o como en los realizados por intimación de la Administración Tributaria.

La mora será sancionada con recargos del 10% el primer mes o fracción de mes y un 4% adicional por cada mes o fracción de mes subsiguientes. Incumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes, responsables y terceros. Se incurre en esta infracción con toda acción u omisión tendente a impedir u obstaculizar la determinación de la obligación tributaria o el control y fiscalización de los tributos por parte de la Administración Tributaria. Se tipifican dentro de esta infracción:

El atraso en efectuar las anotaciones contables.

Cambio de método de contabilidad o de fecha de cierre.

La negativa u oposición a permitir el control o fiscalización.

La omisión de la inscripción en los respectivos registros tributarios.

La omisión de procurarse las licencias requeridas para realizar determinadas actividades.

La omisión de inscribir o registrar determinados bienes, artefactos o equipos.

Proporcionar informaciones falsas en el acto de la inscripción.

Obtener una misma persona dos o más números de inscripción diferentes respecto de un registro.

El uso en los casos exigidos por la ley de más de un número de inscripción o de diferentes al que corresponda.

La omisión de llevar libros o registros cuando ello es obligatorio.

La negativa u oposición a permitir el control o fiscalización de la Administración

tributaria consumada o en grado de tentativa, y la complicidad en ello.

La ocultación o destrucción de antecedentes, bienes, documentos, libros o registros contables. La omisión de declaraciones exigidas por las normas tributarias.

La negativa a proporcionar la información que le sea requerida por la Administración Tributaria.

La negativa a comparecer ante la Administración Tributaria, cuando su presencia es requerida.

La negativa del Agente de Retención, sin motivos justificados y atendibles, a actuar en tal calidad.

La negativa a cumplir de forma oportuna con la obligación de emitir comprobantes fiscales y a conservar copia de los mismos.

Incumplimiento de los deberes formales de los funcionarios y empleados de la Administración Tributaria. Incurre en esta infracción el funcionario de cualquier nivel del Estado ajeno a la Administración Tributaria que no cumpla con las obligaciones y que provoque con su actuación un perjuicio económico al fisco o al contribuyente o responsable.

Incumplimiento de los deberes formales de los funcionarios públicos ajenos a la Administración Tributaria. Incurre en esta infracción todo funcionario público ajeno a la Administración Tributaria que falte a las obligaciones que les impone este Código o las leyes especiales.

### **2.3.2 Los delitos tributarios**

Se señalan dentro de estos: la defraudación tributaria, la elaboración y comercio clandestinos de productos sujetos a impuestos, y la fabricación y falsificación de especies o valores fiscales. El delito tributario es de carácter penal y se rige por las normas de la ley penal común y por las normas del Código Tributario.

**Defraudación tributaria.** Es definida por el Código como cualquier forma de simulación, ocultación, maniobra o engaño que procure inducir al fisco a error en

la determinación de los impuestos con el objetivo de producir o facilitar la evasión total o parcial del pago de impuestos. La defraudación es agravada cuando se produce con ayuda del funcionario responsable del control del impuesto evadido. Dentro de las principales defraudaciones el Código señala:

1. Declarar, manifestar o asentar en libros de contabilidad balances, planillas, manifiestos u otro documento: cifras, hechos o datos falsos u omitir circunstancias que influyan gravemente en la determinación de la obligación tributaria.
2. Emplear mercancías o productos beneficiados por exoneraciones o franquicias en fines o por poseedores distintos de los que corresponde según la exención o franquicia.
3. Ocultar mercancías o efectos gravados, siempre que el hecho no configure contrabando o hacer aparecer como nacionalizadas mercancías introducidas temporalmente.
4. Hacer circular, como comerciante, fabricante o importador, productos sin el timbre o el marbete que deban llevar.
5. Violar una clausura o medidas de control dispuestas por el órgano tributario competente y la sustracción, ocultación o enajenación de especies retenidas en poder del infractor en virtud de medidas conservatorias.
6. No ingresar dentro de los plazos prescritos las cantidades retenidas o percibidas por tributos.

El Código establece como presunción de intención de defraudar, llevar dos o más juegos de libros para los registros contables con distintos asientos, la existencia de evidente contradicción entre los libros, documentos o demás antecedentes correlativos con los datos de las declaraciones juradas, cuando la cuantía del tributo evadido sea superior a RD\$100,000.00 y cuando se utilice a personas

para realizar negociaciones propias o para percibir ingresos gravables, dejando de pagar los impuestos correspondientes.

Las defraudaciones pueden ser castigadas con las siguientes sanciones y penalidades: multas equivalentes de dos hasta diez veces el monto del impuesto evadido y la pena privativa de la libertad que dispongan las leyes, comiso de las mercancías, productos, vehículos o demás elementos utilizados en la comisión de la defraudación, clausura del local o establecimiento del infractor o donde se hubiere cometido la infracción por un máximo de 2 meses y cancelación de licencia o permiso relacionados con la actividad desarrollada por el infractor, por un máximo de 6 meses.

### **La elaboración y comercio clandestinos de productos sujetos a impuestos.**

Constituyen delitos en este sentido: elaborar productos sujetos a tributos sin obtener los permisos que exijan las leyes, laborar productos gravados, con autorización legal, pero con equipos cuya existencia ignore la Administración Tributaria o que hayan sido modificados sin su autorización, la elaboración de productos gravados empleando materia prima distinta de la autorizada, elaborar, comerciar, hacer circular o transportar clandestinamente, dentro del territorio nacional, productos o mercancías que no hayan pagado los gravámenes correspondientes o cumplido los requisitos exigidos por las disposiciones legales o reglamentarias tributarias, alterar, destruir o adulterar productos o modificar las características de mercancías o efectos gravados, así como su ocultación, retiro indebido, cambio de destino o falsa indicación de su procedencia y destruir, romper o dañar una cerradura o sello puesto en cualquier almacén, depósito, aparato, alambique, habitación o edificio por la autoridad tributaria competente o, sin romper o dañar los sellos o cerraduras, abrir dicho almacén, depósito, aparato, alambique, habitación o edificio, o parte de los mismos, o en cualquier forma, alcanzar el contenido de éstos sin estar investido de autoridad para ello.

**Fabricación y falsificación de especies o valores fiscales. Dentro de este delito se incluyen:** quien falsifique, lave o utilice indebidamente: sellos, estampillas, timbres, papel sellado, marbetes, calcomanías, o los fabrique sin la autorización legal correspondiente, imprima, grave o manufacture sin autorización legal (matrices, clichés, placas, tarjetas, troqueles, estampillas,

sellos, marbetes, calcomanías u otras especies o valores fiscales) y quien altere o modifique en su valor o sus características, leyenda o clase de sellos, estampillas, marbetes, calcomanías u otras formas valoradas o numeradas.

## **2.4 Aproximación a los métodos de cálculo y cuantificación de la evasión.**

El impacto negativo que tiene el incumplimiento tributario sobre la capacidad del Estado para recaudar los recursos que necesita para cumplir satisfactoriamente las funciones que le son atribuidas ha motivado durante décadas los estudios e investigaciones sobre las causas, motivaciones y magnitudes de la evasión fiscal.

Se conoce una diversidad de métodos para calcular la evasión tributaria. Estos métodos se utilizan para cuantificar la evasión ya sea por tipo de impuesto o bien para todo el sistema tributario. Si bien es cierto que la mayoría de estos procedimientos presentan limitaciones y dificultades para su aplicación, los mismos constituyen un marco de referencia para la medición del incumplimiento en el pago de impuestos, por lo cual pasamos revista a los de mayor uso.

### **2.4.1 Principales métodos de cálculo de evasión**

Muchos les atribuyen a Michael Allingham y Agnar Sandmo el haber sido los primeros en formular un modelo para medir la evasión fiscal. El modelo desarrollado por estos autores concluye afirmando que la decisión de un contribuyente de defraudar al fisco va a depender del ahorro fiscal que esta acción le represente y de la probabilidad de ser detectado y sancionado.

Los procedimientos para la cuantificación de los recursos que deja de percibir el fisco por acciones fraudulentas de los contribuyentes pueden adoptar diversa

denominación o clasificación de un país a otro, pero en general se resumen en los siguientes modelos. (Zorrilla, 2014)

- Método directo basado en las declaraciones de los contribuyentes
- Método indirecto utilizando información cruzada
- Método muestral basado en encuestas
- Método de auditorías aleatorias
- Métodos basados en modelos analíticos
- Métodos basados en experimentos de laboratorios

En términos prácticos, los hechos parecen confirmar que los métodos que más se utilizan para estimar la magnitud de impuestos dejados de pagar son los indirectos. Dentro de estos el más generalizado es el de información cruzada. Este procedimiento se fundamenta en el cruce de informaciones sobre las recaudaciones de la Administración Tributaria con informaciones de otras fuentes estadísticas, con el propósito de establecer la diferencia entre la recaudación potencial estimada y la efectivamente registrada. Esta diferencia es considerada como la evasión fiscal. (Zorrilla, 2014)

## **2.5. Mecanismos y forma de evasión fiscal en R.D.**

Como fue detallado anteriormente, el Código Tributario tipifica las diferentes formas de infracciones en el ámbito tributario y las diversas modalidades que pueden adoptar la evasión y/o defraudación fiscal en la República Dominicana.

La evasión entendida en un sentido amplio se puede producir, total o parcialmente, encubierta o abierta, de manera “legal” (elusión) o ilegal. En los hechos la evasión fiscal puede adoptar la forma de omisión abierta del cumplimiento de la obligación tributaria, el ocultamiento de la base imponible, el aprovechamiento ilegal de las exenciones, incentivos y deducciones, el aumento de las partidas pasibles de créditos por impuestos pagados, la morosidad en el pago del compromiso, la traslación de la base imponible, así como la alteración de los precios de compra/venta de bienes y servicios.

Ha resultado difícil obtener de las diferentes agencias recaudadoras (DGII y DGA) detalles y cifras sobre los principales mecanismos y formas de la evasión tributaria en República Dominicana. En el caso de los impuestos internos, la Administración Tributaria ha realizado estudios sobre la evasión, uno de los cuales fue dirigido por el Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe (CARTAC)<sup>14</sup>, el cual no ha sido hecho público.

Revelar las principales formas y mecanismos utilizados por los contribuyentes para evadir el cumplimiento de sus obligaciones con el fisco es considerado por la Administración Tributaria Dominicana como información reservada. Esta situación limita las posibilidades de exponer con objetividad y certeza las modalidades más comunes que adopta el incumplimiento tributario en el país

## **2.6. Evasión tributaria de los impuestos internos**

En cuanto a la evasión relacionada con los impuestos a las actividades internas de la economía, las principales formas y mecanismos de incumplimiento están vinculadas con el ITBIS que en la actualidad es el principal impuesto dentro del sistema tributario dominicano. Hay que destacar que los estudios que se han hecho sobre la evasión en el país, están referidos sólo al ITBIS. Dentro de los mecanismos utilizados para evadir el pago de este impuesto, de acuerdo a las opiniones de expertos consultados se señalan los siguientes:

Subdeclaración de las ventas gravadas y abultamiento de las ventas de bienes y servicios exentos del impuesto. En el primer caso el contribuyente declara menos venta sujeta al pago del ITBIS que las que realiza y en el segundo, presenta un mayor monto de ventas de bienes o servicios exentos del impuesto que las que en realidad tuvo.

Ventas por fuera de los libros o sin comprobante, sobre todo las que se realizan a consumidores finales.

El uso fraudulento de operaciones contables que abultan los créditos con cargo al ITBIS, como las compras personales atribuidas a la empresa y las compras a contribuyentes inexistentes.

Entre los sectores y actividades económicas y comerciales en los que se registran los mayores niveles de evasión del ITBIS se señalan: hoteles y restaurantes, maquinarias y aparatos eléctricos, productos de hierro y acero, muebles y electrodomésticos, productos químicos, comercio de bebidas alcohólicas y productos alimenticios diversos.

Los cálculos de la evasión tributaria realizados por la Administración Tributaria en la República Dominicana sólo abarcan el Impuesto a las Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), por lo cual no se tienen estimaciones sobre los niveles de evasión del Impuesto Sobre la Renta. En un estudio realizado sobre la evasión en Chile (Barra y Jorratt 1999), se encontró que una tasa de evasión en el IVA de 19.7% tuvo como contraparte una tasa de evasión en el ISR de las empresas de 41.7%.

## **2.7. Evasión tributaria en el comercio exterior**

Las recaudaciones fiscales por concepto de impuestos al comercio exterior han perdido importancia en los últimos años, pese a que el volumen del comercio exterior del país ha aumentado significativamente.

En 1990 los ingresos por impuestos al comercio exterior representaban un 30.6% de los ingresos fiscales, 38.6% de los ingresos tributarios y un 3.8% del PIB. Para el 2008 estas proporciones se redujeron a 7.6%, 10.5% y a 1.6% respectivamente. Esta situación tiene su explicación en las reducciones de los impuestos arancelarios y del recargo cambiario a las importaciones como producto de los acuerdos de libre comercio firmados por el país.

La evasión de impuestos en el comercio exterior adopta una diversidad de formas mediante las cuales el contribuyente de los impuestos aduanales busca

librarse del pago de los derechos, aranceles o gravámenes establecidos a las actividades relacionadas con la importación y exportación de bienes y servicios.

Una de las más antiguas formas de evasión tributaria en el comercio exterior es la que se conoce como contrabando. Esta violación se puede producir tanto en la importación como en la exportación de bienes. La Ley 3489 sobre el Régimen de Aduanas en la República Dominicana establece (art. 167 y siguientes) que el contrabando se produce al introducir mercancía al territorio nacional por lugares habilitados o no, violando los requisitos legales y sin pagar los derechos e impuestos correspondientes. Se considera además como contrabando el transporte interno, la distribución, el almacenamiento o la venta pública o clandestina de los bienes que no hayan pasado por las aduanas.

La Ley 3469 del Régimen de Aduanas considera como correccional la evasión tributaria por contrabando. Esta situación fue corregida con la aprobación de la Ley 226-06 mediante la cual se establece la autonomía de la Dirección General de Aduanas y se disponen pena de reclusión y sanciones pecuniarias para el contrabando (art.19). Dentro de las prácticas evasivas más recurrentes en el comercio exterior se destacan:

1. La subvaluación del precio o valor de las mercancías
2. La sobrevaluación de los bienes cuando estos están sujetos a un régimen de devolución de los derechos pagados en aduanas
3. La no declaración u omisión de parte de los cargos por concepto de regalías, licencias, fletes, seguros entre compañías vinculadas
4. La triangulación para distorsionar el origen de la mercancía y favorecerse con preferencias arancelarias
5. Alteración o incorrecta aplicación de la clasificación arancelaria de la mercancía
6. Declaración de una factura con una mercancía diferente a la real

La globalización del comercio y la economía han contribuido al desarrollo de prácticas sofisticadas, así como nuevas modalidades y artificios para burlar el

pago de los derechos aduaneros. Si bien se continúa realizando el contrabando abierto, este ha sido sustituido por una diversidad de artificios técnicos y procedimientos elusivos, basados en prácticas económicas o comerciales cuyo objetivo es evadir total o parcialmente el pago de los impuestos de aduanas.

Dentro de las prácticas modernas de evasión de los tributos aduaneros se señala la basada en el sistema denominado Precios de Transferencias por medio de los cuales empresas relacionadas imputan operaciones de compra y venta internacional entre ellas, alterando los precios de exportación e importación de bienes y servicios, generando fuga de capitales y disminución del pago de impuestos.

En la República Dominicana no se conocen investigaciones o estudios específicos de cuantificación, características y niveles de evasión en los impuestos de aduanas y en las operaciones de comercio exterior, pero mucho menos se tiene conocimiento del impacto en las recaudaciones de los mecanismos globales de evasión y fuga de capitales por medio del comercio internacional. Una revisión a las informaciones periodísticas relacionadas con el contrabando y la evasión en las aduanas del país han servido de termómetro para calibrar la magnitud de esta práctica.

De acuerdo con declaraciones de la Dirección General de Aduanas, la principal causa de la evasión en los impuestos al comercio exterior en la República Dominicana está relacionada con la subvaluación de las mercancías importadas, ya que el contrabando sólo representa un 8% de los delitos de aduanas.

Según un reporte periodístico aparecido en el periódico vespertino El Nacional del 11 de diciembre de 2008, entre el 2004 y el 2008 la Dirección General de Aduanas recuperó más de 9 mil millones de pesos por concepto de evasión de los impuestos al comercio exterior. Además, cerró alrededor de 200 importadoras, almacenes y negocios, y desmanteló 69 grupos que se dedicaban a introducir mercancías de contrabando y evadir los impuestos arancelarios.

## **2.8. Metodología de cálculo de la evasión empleada en R.D.**

Los estudios sobre la evasión tributaria en la República Dominicana se han concentrado generalmente en la estimación de los niveles de incumplimiento en el pago del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios, conocido por sus siglas como el ITBIS.

Pese a que se tiene referencia de varias investigaciones encaminadas con el propósito de establecer los elementos característicos, la magnitud y las principales formas de la evasión tributaria en el país, ha sido prácticamente imposible poder acceder a las mismas. En efecto, según referencia se han realizado al menos 4 estudios importantes sobre evasión tributaria, destacándose el auspiciado por la DGII en el 2005, con el apoyo del Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe (CARTAC).

La investigación del CARTAC se concentró en analizar la efectividad en el cobro del ITBIS mediante la metodología de información cruzada, conocida también como método macroeconómico de estimación del potencial teórico de las recaudaciones. El mismo consiste en el cálculo de la base del ITBIS, excluyendo los bienes y servicios exentos, partiendo de las informaciones contenidas en el Sistema de Cuentas Nacionales, que al aplicarle la tasa del impuesto arroja el potencial recaudatorio del mismo. Mediante este procedimiento la evasión se calcula confrontando el potencial recaudatorio estimado con las recaudaciones efectivas registradas para establecer la diferencia entre la recaudación potencial y la efectiva.

Analíticamente la metodología anterior se puede expresar de la siguiente manera:

Recaudación potencial del ITBIS = valor agregado estimado \* la tasa del impuesto.

El índice de evasión resulta de la diferencia  $1 - (\text{ITBIS efectivo} / \text{ITBIS potencial})$ .

Como lo señala la DGII, el procedimiento anterior presenta algunas limitaciones debido a que en el cálculo de la base imponible no se toma en cuenta el hecho

de que una parte de los bienes intermedios se integra a la base gravable del impuesto y que la brecha para la evasión es bastante amplia como consecuencia de los elevados niveles de exenciones establecidos por la legislación, la cual oscila entre un 55% y un 60% de la producción.

## **2.9. Cuantificación de la evasión en R.D.**

De acuerdo con las estimaciones de la DGII, a partir de 2014 los niveles de evasión tributaria del ITBIS han disminuido significativamente al pasar de un estimado de 42.8% en el 2003 a 24.9% en el 2018. Esta reducción de la evasión ha estado asociada a la implementación de tres reformas tributarias y la implementación de un conjunto de medidas y normas que han mejorado el control y fiscalización de los contribuyentes, así como la simplificación de la declaración y pago de los impuestos.

En correspondencia con los cálculos sobre la evasión tributaria de 24.93% del ITBIS para el 2018, se estima que el fisco dominicano perdió por el incumplimiento defraudador del referido impuesto en el año indicado unos RD\$24,680.7 millones<sup>16</sup> (US\$ 697.4 millones). Este monto equivale a un 1.7% del PIB, al 10.5% de los ingresos tributarios y a un 10% de los ingresos sin fuentes financieras del Gobierno Central. Este monto de pérdida de recaudación por evasión supera las proyecciones de RD\$ 11,339.1 millones, contenidas en el cálculo del gasto tributario del ITBIS para el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del 2018.

Si admitimos como válido el supuesto de que una tasa de evasión en el IVA (ITBIS) generalmente deviene en una tasa de evasión significativamente mayor en el ISR, entonces debemos concluir que un nivel de evasión de un 24.9% del TBIS esconde un porcentaje de incumplimiento defraudador del ISR cercano al 40%.

Otras observaciones sobre las estimaciones oficiales de evasión se derivan de la comparación de las recaudaciones efectivas con algunas variables

macroeconómicas como el consumo privado. En este sentido, las estadísticas revelan que para el 2018 el monto del ITBIS recaudado equivale a la aplicación del impuesto a sólo el 33.8% del consumo privado registrado en las cuentas nacionales para el mismo año. Es decir, que la base gravada que resulta de dividir las recaudaciones efectivas sobre la tasa del impuesto en el 2018 es igual a RD\$464,496.0 millones. El consumo privado reportado para ese año por el Banco Central fue de RD\$1, 376,029.3 millones. Esta situación puede ser un indicador de que la tasa de evasión en este impuesto podría ser muy superior a la estimada por la DGII.

## **2.10 Acciones y medidas de la administración tributaria para reducir la evasión**

En 1992 se ejecutó en la República Dominicana la que es considerada por muchos como la más completa reforma al sistema tributario realizada en el país. Dentro de los cambios introducidos por la reforma del 92, se destacan entre otros: la aprobación por medio de la Ley 11, del 16 de mayo de 1992, del Código Tributario de la República Dominicana, en el cual se establecieron las pautas legales y la normas fundamentales para regir los impuestos en el país.

El Código Tributario sustituyó la Ley 5911 del Impuesto Sobre la Renta, implantó el impuesto selectivo al consumo, se estableció una tasa única al ISR, se aumentó la tasa del ITBIS de 6% a 8% y se sustituyeron varios impuestos específicos por impuestos ad-valorem.

La reforma tributaria de 1992 además redujo o eliminó una serie de incentivos y exenciones tributarias vigentes en leyes como la 299 de Incentivo Industrial y modernizó el sistema tributario, simplificando y reglamentado varios trámites y procesos para la declaración y pago de los impuestos.

Una debilidad que se atribuye a la reforma del 92 se refiere a que, si bien mediante la misma se modificó profundamente la legislación tributaria, se

mantuvo intacta la estructura operativa de los órganos recaudadores, lo que creó un abismo entre la modernización de la base legal de los tributos y la obsolescencia de la estructura funcional de la Administración

Tributaria

## CAPITULO III

### INCIDENCIA DE LOS LINEAMIENTOS EMPLEADOS EN LA REFORMA TRIBUTARIA PARA DISMINUIR LA EVASIÓN FISCAL

#### 3.1 Análisis de la educación tributaria y sus aportes a los contribuyentes

Los Impuestos son aportes establecidos por Ley que deben hacer las personas y las empresas, para que el Estado tenga los recursos suficientes para brindar los bienes y servicios públicos que necesita la comunidad.

##### **Los impuestos son importantes porque:**

El estado puede obtener los recursos para poder brindar educación, salud, seguridad, justicia, obras públicas y apoyo a los más necesitados, entre varias cosas más, se puede conseguir más igualdad de oportunidades, es un acto de solidaridad al contribuir con el bienestar de los demás, es una forma de participar en los asuntos de la comunidad, en ellos también se refleja lo que queremos como sociedad.

Al pedir el comprobante en cada compra que hacemos, estamos colaborando en la recaudación de los impuestos.

Los principales comprobantes son la boleta y el tique, cuando compramos al contado, y la factura, cuando compramos a crédito.

Por ejemplo, cuando realizamos una compra nos cobran el valor de la mercadería más el IVA y nos entregan una factura por el total a pagar. El IVA que nos cobran debe ser pagado por el comerciante al Estado, a través de la DGI.

Los comprobantes son muy importantes porque:

Son documentos legales que establecen la relación entre el comprador y el vendedor, prueban que las operaciones se realizaron y proporcionan un detalle

de las mismas, son el respaldo para registrar en la empresa las operaciones que se realizaron, permiten realizar un control posterior de la operación por parte de la DGI.

De esa manera se puede saber si los impuestos que pagó la empresa coinciden con los que se originaron en sus operaciones. Pedir la factura es un derecho que tenemos todos los que hacemos una compra y una obligación del vendedor.

Los Impuestos son aportes establecidos por Ley que deben hacer las personas y las empresas, para que el Estado tenga los recursos suficientes para brindar los bienes y servicios públicos que necesita la comunidad.

Los impuestos son los principales recursos con que cuenta el Estado para cumplir con sus cometidos.

Son muy importantes porque: el Estado puede obtener los recursos para poder brindar educación, salud, seguridad, justicia, obras públicas y apoyo a los más necesitados, entre varias cosas más, se puede conseguir más igualdad de oportunidades, es un acto de solidaridad al contribuir con el bienestar de los demás, es una forma de participar en los asuntos de la comunidad, en ellos también se refleja lo que queremos como sociedad.

Al pedir el comprobante en cada compra que hacemos, estamos colaborando en la recaudación de los impuestos, porque de esa manera se puede saber si los impuestos que pagó la empresa coinciden con los que se originaron en sus operaciones.

### **3.2 Evaluación del cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes**

Variables que Influyen en la Evasión Tributaria

La teoría de evasión tributaria señala una serie de variables que la explican. Para efectos de esta presentación se analizarán separadamente cuatro de ellas: la

eficacia de la administración tributaria, la simplicidad de la estructura tributaria, las sanciones aplicadas a las infracciones y delitos tributarios y el grado de aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes.

Ciertamente, de todas las variables mencionadas, la administración tributaria es responsable directamente sólo de la probabilidad de detección, no obstante que tiene o puede tener incidencia parcial sobre casi todas ellas.

### **Eficacia de la Acción Fiscalizadora**

El objetivo de la administración tributaria es maximizar el cumplimiento tributario, para lo cual su principal herramienta es la fiscalización. La eficacia de la fiscalización se resume en la probabilidad de detección del incumplimiento tributario; es decir, una mayor eficacia se logra aumentando dicha probabilidad.

Es importante señalar que el factor disuasivo de la evasión es la probabilidad de detección percibida por el contribuyente, la que no necesariamente es igual a la probabilidad efectiva. Este concepto, si es bien utilizado, puede ser de mucho beneficio para el objetivo de la administración tributaria.

En efecto, acciones tales como el envío de correspondencia a los contribuyentes, advirtiendo de los riesgos de la sub-declaración, o publicitar la adquisición de nueva tecnología que permitirá un mejor control de las declaraciones, pueden aumentar la sensación de control en los contribuyentes, con un consiguiente efecto positivo en el cumplimiento.

Hay dos líneas de acción que la administración tributaria puede tomar con el propósito de elevar la probabilidad de detección. La primera, es aumentar la disponibilidad de información relacionada con la magnitud de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. La segunda, es optimizar el uso de esta información disponible.

La primera línea de acción se relaciona con el concepto de "visibilidad" del delito, que ha sido definido por Kagan (1989) como los costos y dificultades relativas

que enfrentan los fiscalizadores tributarios en la detección y prueba de las infracciones. Claramente el cumplimiento voluntario debe ser mayor para aquellos ingresos sobre los cuales la administración tributaria recibe información de terceras personas.

En este ámbito, la tarea de la administración tributaria es aumentar la visibilidad de los impuestos, lo cual se logra mediante medidas administrativas orientadas hacia la mayor disponibilidad de información. Dentro de la información interesante de solicitar a terceros están por ejemplo, el monto y destino de los honorarios cancelados, de los dividendos pagados por las sociedades anónimas y de los intereses pagados por los bancos.

Otras fuentes de información menos explotadas que pueden ser útiles son las ventas efectuadas con tarjetas de crédito -que puede ser entregada por las empresas administradoras de tarjetas de crédito y que permitiría verificar la correcta declaración de los débitos de IVA- y las compras con factura en supermercados y grandes tiendas -que permitiría detectar el uso indebido del crédito fiscal por parte de algunas empresas.

Un buen ejemplo de la importancia de este tipo de medidas es lo que ha ocurrido recientemente en Chile, en donde una ley aprobada en agosto de 1995 otorgó facultades al Servicio de Impuestos Internos (SII) para solicitar a los bancos información sobre los intereses bancarios pagados a cada contribuyente.

Hasta la fecha los bancos no han entregado información alguna, puesto que han recurrido al poder judicial con el objeto de impedir la aplicación de esta medida. A pesar de ello, las declaraciones de impuesto a la renta del presente año muestran un aumento importante en los montos de intereses declarados, estimándose que la evasión de estas rentas habría bajado de un 50% a un 35%. Más aún, la discusión pública que esta situación generó, y en la cual salió a la luz la información que el SII dispone sobre otras rentas, tales como los dividendos, tuvo aparentemente un efecto positivo sobre los montos declarados en esas rentas.

Este último hecho refleja un aumento de lo que anteriormente se llamó la probabilidad percibida, puesto que la probabilidad efectiva de encontrar evasión en los dividendos no ha cambiado.

La segunda línea de acción antes mencionada, consiste en la construcción de funciones discriminantes para seleccionar contribuyentes a fiscalizar, de forma tal que aquellos sometidos a auditorías sean los que tienen una mayor probabilidad de ser evasores. En esta área aún existe poco desarrollo. A nivel de países latinoamericanos lo más cercano a esto es el uso de algunos indicadores como la relación débito-crédito. Por lo mismo, sería interesante aprender, por ejemplo, de la experiencia norteamericana, en donde el IRS construyen funciones discriminantes a partir de datos del bien replicar en el ámbito tributario algunas experiencias de otros sectores, como el sector bancario, en donde se ha aplicado el análisis discriminante para apoyar la decisión de otorgamiento de créditos.

### **3.3 Simplicidad de la Estructura Tributaria**

Slemrod (1989) señala cuatro consecuencias de la complejidad: la certidumbre, la capacidad de fiscalización, la dificultad y la manipulación de Cada uno de estos aspectos se relaciona en forma distinta con el tema del incumplimiento.

La certidumbre se refiere a si las obligaciones tributarias son claramente definidas por las leyes. Cuando esto no ocurre, la administración tributaria tiene mayores dificultades para comprobar los delitos, puesto que el contribuyente puede argumentar un error involuntario o una interpretación equivocada o distinta de la ley. Ciertamente esta situación le significa a la administración tributaria desviar recursos hacia la comprobación de delitos o interpretación de las leyes.

La existencia de leyes tributaria complejas obviamente se traduce en mayores costos para la fiscalización. Así por ejemplo, una auditoría para comprobar la correcta declaración de un impuesto a la renta con abundantes créditos,

deducciones y tratamientos especiales requiere mucho más tiempo que una auditoría para comprobar la correcta declaración de un IVA con tasa única y sin exenciones. Es decir, la complejidad merma la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, puesto que para igual cantidad de recursos disponibles, el número de auditorías que es posible realizar en un determinado período es menor con un sistema tributario complejo que con uno simple. Dicho en otras palabras, con una mayor complejidad la probabilidad de detectar la evasión es menor.

Desde el punto de vista del contribuyente, la complejidad es sinónimo de dificultad para cumplir con las obligaciones tributarias, en el sentido de los costos en que debe incurrir para tal fin. Estos costos no son otra cosa que el tiempo que el contribuyente dedica a entender las leyes e instructivos, juntar los antecedentes exigidos y declarar, así como el dinero gastado en asesorías tributarias.

La hipótesis es que la complejidad aumenta los costos de cumplimiento. Un caso especial de esta hipótesis lo constituye el fenómeno de los no declarantes, quienes prefieren asumir el riesgo de no declarar a asumir los costos de la declaración. Además los costos de cumplimiento elevados perjudican la aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes, lo que también tiene efectos negativos sobre el cumplimiento, como se verá más adelante.

El último aspecto de la complejidad en la manipulación del sistema tributario, que se refiere a las mayores posibilidades de evasión y elusión que se generan a partir de esta complejidad. Evidentemente, la heterogeneidad en la determinación de las bases imponibles o la multiplicidad de impuestos y tasas dentro de las leyes tributarias dan al contribuyente una mayor flexibilidad para minimizar su pago de impuestos, pues se abren nuevas formas de evadir y eludir las obligaciones tributarias.

Si bien es cierto que cualquier simplificación del sistema tributario es finalmente una responsabilidad de quienes formulan la política tributaria, no es menos cierto que la administración tributaria debe jugar un rol importante en este tema, sobre

todo porque la experiencia muestra que quienes no administran los impuestos frecuentemente se olvidan de los aspectos administrativos, a pesar de que estos son fundamentales en los resultados de la política tributaria.

En este sentido, la administración tributaria debe tomar la iniciativa en proponer cambios en la estructura impositiva que tiendan a simplificarla y a reducir los espacios de elusión tributaria y advertir de los costos de cumplimiento y los costos administrativos de eventuales propuestas de modificación a las leyes tributarias. Por otro lado, la administración tributaria debe procurar no introducir demasiada complejidad al sistema tributario a través de sus facultades interpretativas, de solicitud de información y de los trámites exigidos a los contribuyentes.

### **3.4 Sanciones**

La teoría tradicional ve en la fiscalización y las sanciones las dos principales herramientas que la administración tributaria posee para reducir la evasión. La combinación de ambas determina los incentivos económicos a evadir que tienen los contribuyentes. Sin embargo, no es claro que el aumento de las sanciones necesariamente conduzca a un mayor cumplimiento tributario.

El castigo excesivo puede conducir en la práctica a la inaplicabilidad de las sanciones, sobre todo cuando la legislación tributaria tiene un alto grado de incertidumbre. Por otro lado, las sanciones elevadas pueden incentivar la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes. Otro factor importante, señalado por Tanzi y Schome (1993) es el tiempo que transcurre entre el delito y la aplicación del castigo.

Como consecuencia en la actualidad el contribuyente sabe en un plazo breve cuál es la sanción que le corresponde y puede obtener la condonación automática y normas que reconoce la infracción y cumple con una serie de indicadores de buen comportamiento, conforme lo indica el código tributario. Esto ha significado que los reclamos disminuyan de un 80% a un 10% de las

infracciones cursadas por los fiscalizadores, y que el tiempo promedio dedicado al proceso respectivo se reduzca de 180 días a sólo 20.

### **3.5 Aceptación del Sistema Tributario**

Si un contribuyente siente que el sistema tributario es injusto, obviamente estará menos dispuesto a cumplir con sus obligaciones tributarias; más aún, desde su perspectiva la evasión podría ser un acto de justicia más que un delito.

La aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes es esencial para elevar el cumplimiento tributario. Esta aceptación depende de varios factores.

El primero de ellos es la moderación de la carga tributaria; un sistema tributario que impone una carga excesiva puede ser visto como injusto o expropiatorio.

Un segundo factor es la equidad del sistema tributario; una de las principales fuentes de inequidad es la evasión tributaria, por lo cual estamos frente a un círculo vicioso en el cual la evasión se retroalimenta (Serra y Toro, 1994).

Tercero, también es importante la opinión que los contribuyentes tengan del destino de los impuestos; si perciben que los recursos se gastan bien, que se financian bienes públicos en cantidad suficiente, que los programas sociales son adecuados y que el gasto en burocracia es razonable, entonces habrá una mayor predisposición a cumplir con el pago de impuestos.

La administración tributaria no tiene ninguna injerencia sobre cómo se gastan los recursos, puede al menos informar a la ciudadanía al respecto, puesto que muchas veces la percepción negativa de la gente es consecuencia de una falta de información.

La inclusión del tema de la importancia y el destino de los impuestos en las campañas publicitarias de la administración tributaria puede tener efectos positivos sobre el cumplimiento.

Un cuarto factor es la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes; en la medida en que los trámites tributarios sean expeditos y los contribuyentes reciban un trato justo y digno, tendrán una mejor disposición a pagar sus impuestos.

En este ámbito la administración tributaria puede emprender variadas acciones encaminadas a mejorar la atención a los contribuyentes, como por ejemplo, reducir los tiempos de espera y de atención, reducir del número de trámites o mejorar la infraestructura. También es importante que la administración tributaria interprete las leyes imparcialmente y que permanentemente se busque de una mayor justicia en la aplicación de las sanciones.

Por último, en la aceptación del sistema tributario inciden otros factores, tanto sociológicos, psicológicos o culturales, sobre los cuales no nos extenderemos mayormente, puesto que escapan a la influencia de las autoridades tributarias.

### **3.6 La percepción del sistema tributario en el República Dominicana**

Según la reforma tributaria de la dirección general de impuestos internos DGII establece en el portal web publicado en la fecha **29/07/2019, que los** ciudadanos tendrán una mejor experiencia al navegar de la nueva página web de la DGII permitiéndole al usuario encontrar la información buscada de forma más ágil.

#### **3.6.1 Transparencia en las recaudaciones tributarias**

Como parte de la transparencia en las resudaciones tributarias la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) con el propósito de dar cumplimiento a la Ley de Libre Acceso a la información Pública No. 200-04 y al Reglamento sobre su aplicación No.130-05, así como el Decreto No. 310-05 que establece el Reglamento Operativo de la Comisión Ética y Combate a la Corrupción y con el

objetivo de que las disposiciones establecidas en las referidas formas jurídicas sean cumplidas, ha creado una Sección de Transparencia dentro de este Portal, como un canal de comunicación entre la ciudadanía y esta Dirección General.

La transparencia tributaria ayuda a asegurar que los actores gubernamentales no mal-utilicen sus poderes, pues un gobierno que es libre de operar en secreto es libre de hacer tantas cosas buenas como malas sin el temor de que los votantes le reprochen.

El secreto puede ser utilizado por actores políticos y servidores públicos para perseguir agendas que no están dentro del interés público, enriquecerse, aumentar los poderes de sus oficinas, promover objetivos ideológicos que no están relacionados con las razones por las que fueron contratados o fuera de justificación que les ha garantizado la libertad de actuar en secreto, o hasta de disminuir deberes y obligaciones.

La transparencia tributaria no debe solamente ser vista como un mecanismo para difundir información disponible, puesto que uno de sus objetivos teóricos es aumentar el bienestar social. Se concede sin embargo que existen asuntos en los que el Estado debe trabajar en secreto (como en la seguridad nacional) y que pudiera haber situaciones donde los intereses públicos en favor de la transparencia sean superados por los del secreto. La secrecía también podría ayudar a proteger el derecho a la vida privada de los contribuyentes.

### **3.7 Sobornos en las recaudaciones tributarias**

La nueva ley coloca el soborno y la corrupción como delitos precedentes del lavado de activos. Ruth de los Santos, directora de Políticas y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda, habló sobre el tema.

El soborno y la corrupción son al sector público lo que es el delito tributario al sector privado, dijo De los Santos, quien fue entrevistada en el programa Ojalá, que se transmite por el Canal 4 (Certv), conducido por el comunicador Ramón Tejeda Read.

Esta ley de Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo presentada por el país en junio de 2017, en el Foro Global para la Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios.

Ruth de los Santos, directora de Políticas y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda, indicó que la evasión, la corrupción y el soborno, atentan contra la cosa pública, “Por eso se colocan en una misma categoría de delitos de lavado”.

### **3.8 La ética del contribuyente**

El planteamiento ético de las acciones humanas ha prevalecido en el tiempo y en el desarrollo de las diferentes culturas del mundo. La Ética proporciona una serie de criterios y marcos teóricos indispensables para normar la conducta, haciendo al ser humano responsable y capaz de tomar decisiones a la luz de los valores universales.

La ética debe verse en dos dimensiones: una particular, que se refiere a la gente que actúa correctamente, desde el punto de vista ético y, una general, que se refiere a organizaciones que actúan de forma transparente.

El Derecho Fiscal que es el conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular las contribuciones en sus diversas manifestaciones, lleva implícita una relación humana entre el contribuyente y la autoridad fiscal. En el transcurso de la historia, el ser humano ha ofrecido tributos, pagado impuestos y contribuciones; actos que implican necesariamente la asunción de elementos éticos.

Un sistema fiscal sólido y eficaz que contribuya a una justa distribución de la riqueza, promueva el bien común, y sea el sustento del desarrollo de un pueblo, es el ideal a alcanzar.

Es difícil hablar de una sin la otra. Gente que actúa correctamente, promueve organizaciones que actúan correctamente y viceversa. Sin embargo, para lograr la actuación apegada a la ética, las organizaciones deben promover un ambiente de control adecuado. Un ambiente que favorezca o induzca a actuaciones correctas y detecte y penalice las incorrectas. Para ello, las propias organizaciones suelen crear sistemas de supervisión y control, pero también

existen marcos regulatorios, a partir de normas internacionales y hasta de leyes que imponen conductas y establecen penalidades.

En términos corporativos, existen normativas que regulan el comportamiento y la rendición de cuentas de las organizaciones. Podemos mencionar modelos de comportamientos sugeridos que van desde la promoción de mejores prácticas y modelos de supervisión, pasando por enfoques del tipo de Sabarnes- Oxley (SOX), cuyo enfoque es más restrictivo, porque define comportamientos o controles aceptados, fundamentalmente para procesos de auditoría interna y externa.

En República Dominicana, hablar de ética y transparencia, hasta este mismo año, se reducía a la aprobación de las leyes relacionadas con la gestión pública. Un conjunto de leyes promulgadas en los últimos años, han creado un ambiente jurídico para la actuación de las organizaciones en el sector público. Veamos:

- La Ley 200-04 de Libre Acceso a la Información Pública, que regula el acceso a la información de las entidades públicas, por parte de los ciudadanos.
- La Ley 104-04, que tiene por objeto establecer las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas; instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría y promover la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos; así como facilitar una transparente rendición de cuentas de quienes desempeñan una función pública o reciben recursos públicos.
- La Ley 120-01, que instituye el Código de Ética del Servidor Público, norma la conducta de los servidores públicos respecto a los principios éticos que han de regir su desempeño en la administración pública.

Es decir, se favorece la implementación de los principios del gobierno corporativo en el sector público, creando el marco de regulaciones pertinentes para ello.

### **3.9 Uso de la ética en la recaudación de tributaria**

En el aspecto tributario debe atenderse de una manera muy especial a la integridad que como ciudadanos debemos mostrar en el cumplimiento de las

obligaciones fiscales, consistentes en la obligación sustantiva de pagar, sin dejar a un lado las formales que consisten en presentar avisos, declaraciones y otros, con el resultado favorable de que entre más personas contribuyamos muchas más posibilidades de desarrollo colectivo existirán.

Vivir en el mejor lugar es una de las expectativas ordinarias de los ciudadanos, donde los servicios que otorga el Estado sean satisfactorios, salud, educación, impartición de justicia, comunicaciones y otros tantos servicios, pero en ello debe atenderse a una verdadera conciencia de los ciudadanos para cumplir de manera voluntaria con las obligaciones, porque observa la correcta aplicación de los recursos por parte de los funcionarios.

En la actualidad, el hecho de no pagar impuestos es popularmente considerado un acto de astucia más que una infracción o delito, en lo general las personas llegan a pensar que los que no pagan son más inteligentes que los que no hacen, otros tantos encuentran una diversidad de justificaciones para el incumplimiento o para la evasión consciente, en México dejar de pagar obedece no solamente a las políticas fiscales sino también a un fenómeno social y cultural, moral tributaria y corrupción.

La ética en esencia proporciona una serie de criterios y marcos teóricos indispensables para normar la conducta haciendo al ser humano responsable y capaz de tomar decisiones a la luz de los valores universales.

La segunda condición de una ética fiscal es que el sistema tributario tenga por fin obtener los recursos necesarios para atender las demandas de la sociedad y no buscar la solución para determinados factores de poder aun cuando ello se justifique en evitar daños supuestamente más graves.

El contribuyente debe entender que dejar de pagar o evadir impuestos no soluciona nada, sólo promueve el fomento del individualismo. La consolidación de la conciencia social pasa necesariamente por la formación de la cultura contributiva.

### **3.10 Medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias**

El acostumbrado uso de facturas con número de comprobante fiscal (NCF), que permite utilizar como crédito de ITBIS a los propietarios de las empresas, las compras de bienes y servicios de consumo personal. A esta práctica, que se percibe como algo cotidiano que a nadie sorprende, le sobran los ejemplos.

- Hacer uso de las impresoras fiscales en lugares comerciales.
- Se ampliaron los servicios ofrecidos desde la Oficina Virtual de la DGII.
- Educación tributaria.
- Las amnistías fiscales.
- Exigir a los contribuyentes o responsables la exhibición de sus libros, documentos, correspondencias comerciales, bienes y mercancías.
- Confeccionar inventarios, controlar su confección o confrontar en cualquier momento los inventarios con las existencias reales de los contribuyentes.
- Llevar los registros.
- Solicitar a la Administración Tributaria, sin perjuicio de acudir también a otras autoridades competentes, permisos previos de instalación o de habilitación de locales e informar a aquélla de la iniciación de actividades susceptibles de generar obligaciones tributarias.

### **3.11 Incidencia de las reformas tributarias en la recaudación de los principales impuestos.**

La posibilidad de una reforma tributaria es un tema de palestra pública y, por ende, es importante conocer la estructura del sistema tributario dominicano. Los conceptos aquí esbozados otorgan los insumos primarios para que el lector pueda ser un participante activo o pasivo de los debates relevantes de la actualidad en materia fiscal sobre tasas altas o bajas, una base tributaria con espacio para ser ampliada, y sobre el alcance de la capacidad de recaudación del Estado.

Para lograr que se cumpla lo establecido en el Código Tributario Dominicano y lograr la ampliación de la base tributaria en República Dominicana, la DGII

necesitará mantener el cumplimiento de las leyes sin excepciones, ser estrictos con los incumplimientos y velar por el respeto de la entidad. Para servir este propósito se han realizado varios esfuerzos en estos últimos meses del 2016. Por ejemplo, la DGII logró conseguir un paquete de asistencia técnica internacional para la fortaleza institucional como el Banco Interamericano y Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros.

También dispuso el cobro del impuesto sobre la renta a los dividendos o utilidades pagadas por parte de las empresas de zonas francas a sus accionistas a partir del mes de octubre, poniendo en vigencia la Ley 253-12 del 2012, la cual no era observada hasta ese momento. Luego de agotar el debido proceso contemplado en las leyes y en las normas que rigen sus acciones, incluyendo notificaciones formales apelando a la regularización, la DGII clausuró varios negocios por incumplimiento e irregularidades encontradas durante el “viernes negro”.

Al fin y al cabo, lo que se está buscando es una forma eficiente, justa y responsable de recaudar los impuestos. Esto tiene como fin generar fondos con los que el país pueda financiar los proyectos públicos necesarios para mejorar el bienestar y el desarrollo social. Cabe destacar que estos proyectos deben de ser eficientes y de calidad, así como se debe ser riguroso y estricto con la recaudación de impuestos; en la medida que se logre una buena gestión de los servicios públicos, el Estado tiene mayor capacidad de justificar a la población una mayor presión recaudatoria, ya que los ciudadanos perciben el retorno sobre su “inversión”.

### **3.12 Efectos económicos de la evasión fiscal en la república dominicana**

En cuanto a la evasión relacionada con los impuestos a las actividades internas de la economía, las principales formas y mecanismos de incumplimiento están vinculadas con el ITBIS que en la actualidad es el principal impuesto dentro del sistema tributario dominicano hay que destacar que los estudio que se han hecho sobre la evasión en el país, están referidos solo al ITEBIS. Dentro de los

mecanismos utilizados para evadir el pago de este impuesto, de acuerdo a las opiniones de expertos consultados se señalan los siguientes:

- Su declaración de las ventas gravadas y abultamiento de las ventas de bienes y servicios exentos del impuesto. En el primer caso el contribuyente declara menos ventas sujeto al pago de ventas de bienes con servicios exentos del impuesto que las que en realidad tuvo.
- Ventas por fuera de los libros o sin comprobantes, sobre todo las que se realizan a consumidores finales.
- El uso fraudulento de operaciones contables que abultan los créditos con cargo al ITBIS, como las compras personales atribuidas a las empresas y las compras a contribuyentes inexistentes.

Entre los sectores y actividades económicas y comerciales en los que se registran los mayores niveles de evasión del ITBIS se señalan: hoteles y restaurantes, maquinarias y aparatos eléctricos, productos de hierro y acero, muebles y electrodoméstico, productos químicos, comercio de bebidas alcohólicas y productos alimenticios diversos.

Los cálculos de la evasión tributaria realizados por la administración tributaria en la república dominicana solo abarcan el puesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS), por lo cual no se tienen estimaciones sobre los niveles de evasión del impuesto sobre la renta. En un estudio relazado sobre la evasión en república dominicana, se encontró que una tasa de evasión en el IVA de 19.7%, tuvo como contraparte una tasa de evasión en el IRS, de las empresas de 4.7%.

El ITBIS. En el periodo enero/mayo 2016 vs enero-mayo 2015, ha experimentado un crecimiento de 8.4%, situándose por encima tanto del PIB, que fue de 7.1%, de enero/abril, como del indicador mensual de actividad económica (IMAE), el cual fue de 7.4%, ambas cifras publicadas por el banco central.

Según los datos publicados por el fondo monetario internacional y por el centro interamericano de administraciones tributarias, el nivel promedio de evasión del

impuesto sobre valor agregado, equiparable al ITBIS, en Latinoamérica es de 31.8%. En el caso de república dominicana, el estudio más reciente, de 2010, sitúa la evasión de este impuesto en 29.7%.

Desde inicios de 2014, la DGII ha estado trabajando en una nueva metodología para la estimación de la evasión, conjuntamente con el fondo monetario internacionales, pero este valor se calcula en base a las cuentas nacionales, específicamente la matriz insumo producto o el cuadro oferta y utilización publicado por el banco central, la cual está disponible hasta el 2010. Es de conocimiento que el banco central está trabajando en la actualización de esta matriz.

### **3.13 Reformas tributarias y su impacto en las disminuciones de la evasión de impuestos**

Se puede indicar que la manera que un sistema tributario se encuentra contribuyendo al aumento de una elevada evasión impositiva se da por el incumplimiento de los requisitos que son incomparables para un sistema como tal. Es así que se dice que un sistema se refiere a un conjunto armónico y coordinado

De parte de un todo interactúan, los cuales dependen una de las otras recíprocamente para la consecución de un objetivo común.

Cuando existen vacíos en el sistema tributario genera la evasión, sin lugar a dudas que esta no puede ser indicada como la causa principal y excesiva, ya que existen otras causas como las sanciones que contemplan la norma en los casos de evasión debido a que son sanciones muy drásticas y por ello el contribuyente prefiere ser sancionado puesto que el beneficio que obtienen es superior a la sanción por esa inflación. Un sistema tributario mal estructurado permite la evasión de los tributos puesto que no existe un adecuado control sobre ellos.

Lo que indica este principio es que las leyes tributarias así como los decretos reglamentarios, circulares, etc., sean determinando de manera tal, que presenta

técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad. Esto quiere decir que el contenido de las mismas se da en forma clara y lo más preciso posible, lo que determinara que no exista dudas para los administradores.

### **3.14 Importancia de implementar programas de educación tributaria**

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII), a través del Departamento de Educación Tributaria, desarrolla acciones de capacitación y orientación relacionadas con la aplicación de las leyes y normas tributarias dirigidas a contribuyentes, docentes y estudiantes universitarios y de nivel básico y secundaria, y ciudadanía en general, propiciando con ello un acercamiento con la sociedad y a la vez fomentar una nueva cultura sobre el cumplimiento tributario.

Los ciudadanos pueden solicitar capacitaciones desde cualquier parte del país a través de las Redes Sociales de la institución, correos electrónicos, comunicaciones depositadas en el Centro de Contacto de la DGII y las Administraciones Locales.

**! Todas nuestras capacitaciones son gratuitas!**

Disponer de un programa de capacitación que contenga los temas tributarios que aunados a nuestra Red de Especialistas contribuyan a proporcionar todos los conocimientos mínimos requeridos por los participantes a los fines de incrementar sus conocimientos en materia tributaria, disminuyendo así el nivel de desconocimiento y generando mayor compromiso sobre el deber y la Cultura Tributaria en mejora de la sostenibilidad del Estado.

Proporcionar conocimientos, actualización y orientación a los contribuyentes y ciudadanía en general sobre los principales impuestos y procedimientos tributarios para asistencia y facilitación del cumplimiento voluntario de sus deberes tributarios, como un compromiso ciudadano de contribuir al sostenimiento del Estado y al bienestar común.

Se desarrolla un programa interactivo que incluye charlas y talleres con exposiciones a través de presentaciones en Power Point, discusiones de grupos, dinámicas de equipos, actividades prácticas y teóricas, segmentos de aclaración de dudas y respuestas, también se realizan capacitaciones virtuales a través de la Plataforma MOODLE.

Las capacitaciones presenciales tienen un tiempo de duración que oscila entre dos a cinco horas y las virtuales de diez a veinte horas, todo dependerá directamente de nivel de complejidad de la información a suministrar. Para ejercer un control de las actividades realizadas, se proporciona un listado asistencia, se realizan fotografías y se imparten evaluaciones diagnosticas antes de iniciar y al finalizar las capacitaciones.

### **3.15 Medidas contra la evasión**

**Norma General 08-04 Sobre Retención del ITBIS en Transacciones Realizadas a Través de Tarjetas de Crédito y Débito.** La misma tuvo por objetivo reducir la evasión en las ventas del sector comercial por medios electrónicos de pago.

**Norma General 02-05 Sobre Retención de ITBIS en Servicios.** Con esta norma se procuró reducir la evasión en la facturación de contribuyentes del sector servicios, instituyendo como agentes de retención a sociedades y contribuyentes con mayor nivel de cumplimiento y con más controles sobre sus operaciones.

**Norma General 10-04 Sobre Declaración y Pago de Retenciones de Asalariados a Través de los Bancos y la TSS.** Con esta disposición se buscó reducir la evasión en el pago de retenciones de asalariados, unificando la fuente de aplicación de la retención del ISR con el reporte de nómina para fines de la TSS.

**Normas generales para sectores de: construcción, zonas francas, navieras y productores de bienes exentos y exportadores.** Objetivo: establecer con claridad la forma de aplicación de los comprobantes fiscales y las disposiciones tributarias que afectan a estos sectores para disponer de reglas claras de aplicación.

**Lotería Fiscal.** Objetivo: promover el uso de tarjetas de crédito y débito, como apoyo a la Norma general 08-04.

**Reglamento de Comprobantes Fiscales y Norma General 01-07 Sobre Remisión de Informaciones.** Objetivo: controlar la emisión, impresión y entrega de los documentos que avalan las transacciones comerciales, con la finalidad de transparentar las operaciones de los contribuyentes, contribuyendo así a la reducción de la evasión fiscal.

**Consolidación de los procesos y herramientas de apoyo a las labores de fiscalización.** Objetivo: mantener la consistencia de los esfuerzos de fiscalización, a través de la implementación de sistemas de información y metodologías de trabajo basadas en las mejores prácticas, a los fines de garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas y aumentar la percepción de riesgo en los contribuyentes. Estos procesos han fortalecido los sistemas de información cruzada, de control de auditorías y mejoramiento de los procesos de fiscalización.

### **3.15.1 Procesos para la implementación de Soluciones Fiscales**

En general, el proceso de implementación en República Dominicana contó con cuatro fases:

Fase I (2008): Fiscalización de contribuyentes seleccionados para la instalación de las Soluciones Fiscales, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Adicionalmente, se realizó un inventario del software y soluciones que utiliza el sector retail y comida rápida para la realización de las operaciones de ventas y el proceso de facturación.

Fase II (2009): Se instalan las primeras soluciones fiscales a un grupo de contribuyentes seleccionados según su actividad comercial y el volumen de sus ventas; entre los que se encuentran grandes hipermercados, ferreterías, establecimientos de comida rápida y grandes tiendas por departamentos. En este primer grupo la DGII asumió el costo.

Fase III (a partir del 2010): Se amplió la cobertura al resto de los potenciales contribuyentes, los cuales deben asumir los costos iniciales de inversión, con la garantía de poder usarlos como créditos del ISR o del Impuesto a los Activos del ejercicio fiscal en el cual se haya hecho la inversión.

Fase IV (a partir del 2013): Se modificó el nombre de Impresoras Fiscales a Soluciones Fiscales para referirse al nuevo conjunto de opciones o alternativas a disposición del contribuyente para regularizar los negocios y que incluyen desde una impresora fiscal, una caja registradora fiscal, un sistema fiscal, hasta una interface fiscal. Se otorgaba como incentivo un crédito fiscal del 100% sobre el costo de los equipos y softwares. No obstante, este incentivo venció el 31 de diciembre de 2013.

Para el año 2011 se continuó con la implementación, instalándose 1,106 nuevas soluciones y agregándose al universo de contribuyentes 47 nuevos contribuyentes. Para el año 2012 se siguió con el proyecto, instalándose 965 soluciones nuevas e incorporándose 114 contribuyentes. Al cierre del año 2013 se encontraban instaladas 1,313 nuevas soluciones y 322 contribuyentes adicionales.

Para la implementación en cada fase se agotaron las etapas siguientes:

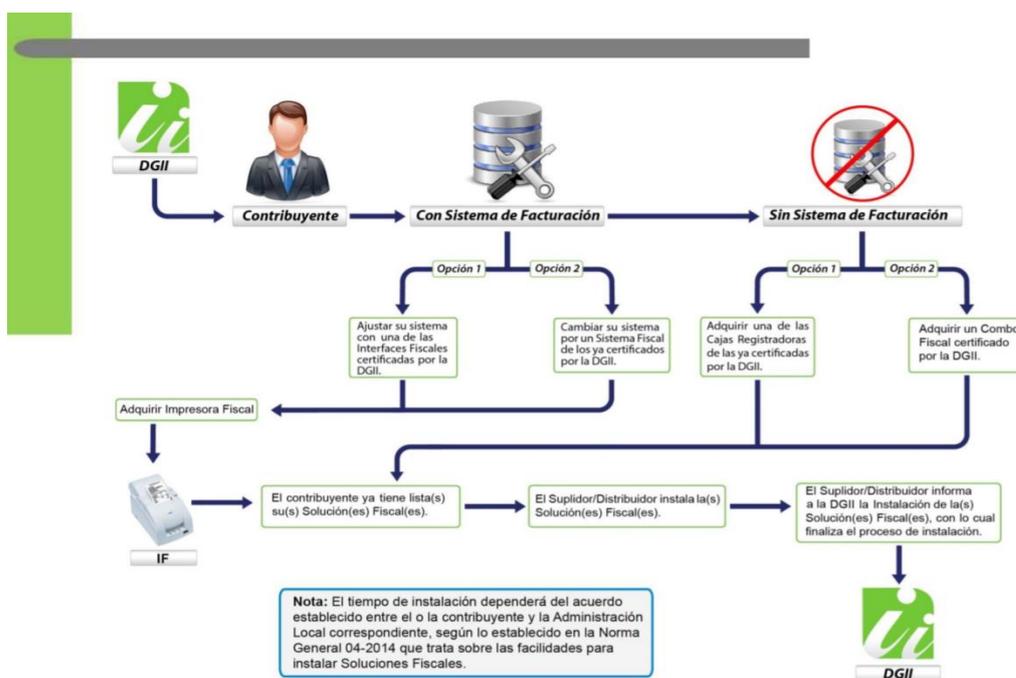
- Certificación y homologación de las soluciones fiscales.
- Certificación de las aplicaciones (softwares) utilizadas por los establecimientos de comercio para la realización de las operaciones de ventas y el proceso de facturación.
- Instalación de las Soluciones Fiscales en los establecimientos de los contribuyentes

Las soluciones fiscales han sido suministradas e instaladas por proveedores certificados por la DGII3. Para lograr la certificación, se realizaron un conjunto de pruebas para garantizar cabalmente el cumplimiento de la legislación fiscal de la República Dominicana.

La DGII definió un calendario de instalaciones por contribuyente, en el cual se establecieron las fechas en la que los equipos deberían ser instalados e integrados a las operaciones en los establecimientos comerciales bajo el objetivo de no afectar las operaciones de los contribuyentes o afectarlas el mínimo posible.

Un aspecto destacable en el proyecto de la DGII fue el interés presentado y su trabajo en el acercamiento y negociación con los gremios de comerciantes (ONEC, ADECOR, entre otras) 4, logrando el apoyo entre sus afiliados para la adaptación de los sistemas de ventas, de modo que fueran funcionales en la adopción de las soluciones fiscales.

### 3.15. 2 Proceso de Instalación



**Fuente:** Dirección General de Impuestos Internos

### **3.15.3 Emisión y Formato de Documentos Fiscales**

Estar registrados en la DGII y por tanto tener un Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) asignado.

Acreditar su calidad de importador, fabricante o representante de las Soluciones Fiscales que presenten para su autorización en la Dirección General de Impuestos Internos.

Tener los números de comprobantes fiscales que le corresponda utilizar, debidamente autorizados por la DGII;

Tener el inicio de actividades de al menos un año de antigüedad República Dominicana

Contar con antigüedad de al menos un año en la comercialización de Soluciones o equipos de facturación.

Solicitar autorización por escrito a la Dirección General de Impuestos Internos, la cual deberá contener una explicación detallada de cómo se da cumplimiento a cada uno de los requisitos establecidos por el presente Reglamento para las soluciones fiscales que comercializa, y cumplir con todos los documentos requeridos por el “Procedimiento para solicitar autorización de homologación de soluciones fiscales”.

Estar al día en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Las soluciones fiscales deben cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en el Documento “Especificaciones técnicas soluciones fiscales”.

Tener centros de servicio disponible para el soporte y mantenimiento de las soluciones fiscales.

Cumplir con las exigencias técnicas que la DGII le requiera en el momento de otorgar la autorización.

### **3.15. 4 Obligaciones de los contribuyentes al implementar soluciones fiscales**

Las obligaciones principales de los contribuyentes que usan las soluciones fiscales son:

Remitir los libros de venta mensual, a más tardar 15 días después de cierre de mes. Dichos archivos se deben generar de forma diaria en cada impresora, y luego uno por mes por sucursal, según lo establecido en el Decreto 451-08.

Actualizar las bitácoras (física y electrónica) en un plazo de 3 días luego de ocurrido el evento.

Para cumplir con estas obligaciones el contribuyente debe solicitar a Oficina Virtual (ya sea llamando al teléfono 809-689-3444 opción 2.

Vía correo electrónico: [oficinavirtual@dgii.gov.do](mailto:oficinavirtual@dgii.gov.do) un usuario para tales fines, con las opciones de “Envío de los Libros de Venta” y “Bitácora Electrónica”.

### **3.15.5 Costos y beneficios.**

La inversión inicial del proyecto fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la cual cubrió principalmente la adquisición del equipamiento de soluciones fiscales<sup>8</sup>. Adicionalmente, se creó una nueva área en la Gerencia de Grandes Contribuyentes con el objetivo de realizar control de escritorio y operativos in situ dirigidos a los contribuyentes que usan soluciones fiscales, a modo de verificar la correcta operación y el cumplimiento de las obligaciones formales y sustantivas.

El costo acumulado del proyecto, que incluye la inversión en la adquisición de los equipos, publicidad y los egresos anuales de la nueva área creada, representaron 0.20% del total de ITBIS recaudado por la DGII en el 2008. Este valor ha venido aumentando, hasta llegar a un costo acumulado del proyecto de 0.67% en el 2013.

### **3.15.6 Cuantificación de los costos y beneficios**

En el período de estudio, los resultados muestran que el crecimiento de la recaudación del ITBIS Interno reportado por los contribuyentes con Soluciones Fiscales fue superior al grupo potencial que no poseía soluciones. Adicionalmente, se observó un descenso en el incumplimiento tributario del ITBIS de 12.0 puntos porcentuales en 2016 con respecto al 2014.

El beneficio directo fue el aumento en la recaudación y se calcula a partir de la diferencia observada del crecimiento de la recaudación del ITBIS de los contribuyentes con impresora versus al grupo potencial que no tienen. En este sentido, el primer año no mostró beneficios inmediatos, sin embargo, este valor ha aumentado como proporción del ITBIS Interno, pasando de 0.30% en 2014 a 1.32% en el 2016.

Los resultados muestran que los beneficios acumulados (aumento en la recaudación) superan los costos acumulados del proyecto (inversión inicial en la adquisición de los equipos, publicidad, y los egresos anuales de la nueva área creada.

Estos resultados demuestran el éxito de la aplicación de las SF por parte de la DGII, y el esfuerzo que está haciendo para lograr el cabal cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

El Banco Mundial en su estudio del 2009 sobre la manera de hacer negocios “Doing Business” reconoce que los logros de la DGII en los proyectos basados en Tecnología de la Información (TICs) han impactado favorablemente la manera de hacer negocios en la República Dominicana.

En ese estudio se plantea: “La República Dominicana es el líder global y regional reformador, ha agilizado la realización de formalidades en varias áreas que pueden realizarse electrónicamente. Un sistema de llenado de declaraciones y de pagos de impuestos, que inició como un piloto en el 2006, ahora está operando completamente. Y los empresarios pueden completar formalidades en línea, incluyendo la verificación del nombre comercial...”. De esta forma el país

pasó de la posición 146 que ocupaba durante el año 2007 a la 98 en el 2013 en el renglón “pago de impuestos”.

### **3.15.7 Incidencia del uso de las soluciones fiscales en los comercios de República Dominicana**

Con la instalación de las soluciones fiscales se ayuda a la formalización de los negocios y permite tener más control de las ventas realizadas. De esta manera todas las áreas del comercio pueden trabajar bajo las mismas condiciones, aumentando la equidad y disminuyendo la competencia desleal.

La incidencia que tienen las soluciones fiscales en la reducción de la evasión tributaria en la República Dominicana, durante el período 2014-2016, ha sido altamente comprobada, no porque existan mecanismos confiables para medir el nivel de la evasión, sino, por el impacto que ha tenido el citado proyecto en el incremento de las recaudaciones y los cambios evidentes en la conducta de los contribuyentes.

En los objetivos estratégicos planteados por la DGII para el período, se expresan claramente cuáles son las aspiraciones y metas institucionales en materia de control del cumplimiento, para lo cual ha sido necesario crear la estructura administrativa, técnica y legal, que soporta los Números de Comprobante Fiscal (NCF).

En tal sentido, el Decreto No. 254-06, de fecha 19 de Junio del año 2006, que establece el Reglamento para la Regulación de la Impresión, Emisión y Entrega de comprobantes fiscales en la República Dominicana, instituye a la DGII como el Organismo que ejerce el control de la impresión y emisión de los documentos que avalan las transacciones que realizan las empresas, a las que atribuye los deberes formales de los contribuyentes, contemplados en los literales j), k) del Artículo 50 del Código Tributario, Ley No. 11- 92, para fortalecer la lucha contra la evasión fiscal.

Para complementar el proyecto de los comprobantes fiscales, la DGII también ha instrumentado mecanismos de control de la impresión de documentos para

finés fiscales, los que se aplican directamente en las imprentas y empresas gráficas, con la finalidad de fomentar la transparencia en el registro de las transacciones comerciales y de servicios que se realizan como parte de las operaciones de los contribuyentes.

A través del Proyecto de las impresoras fiscales reguladas mediante el Reglamento No. 451-08, la DGII ha logrado el consenso con diferentes sectores empresariales y de servicios, para propiciar el control de las informaciones y/o datos de las facturas de las ventas al detalle, que han sido impresas y enviadas a un servidor instalado para tales fines en la Sede de la DGII. Tal como lo define el citado Reglamento, las impresoras fiscales "Son equipos para la impresión de facturas que contienen un dispositivo de almacenamiento de los datos, que son enviados para imprimir por las aplicaciones de facturación y que realiza validaciones según la normativa tributaria de cada país.

El Proyecto de comprobantes fiscales viene a crear una dinámica de trabajo que armoniza los procesos de control interno, tanto en las empresas que emiten el NCF, como en la DGII, que es la encargada de controlar y validar los mismos, por lo que ha sido necesario fortalecer las capacidades técnicas de los Recursos Humanos a través de jornadas de capacitación en el manejo de los procedimientos tecnológicos, que para estos fines se aplican.

### **3.15.8 Estadísticas de Crecimiento tras la Implementación de Equipos Fiscales**

El número de contribuyentes en República Dominicana con soluciones fiscales instaladas pasó de 534 a 2,027 en el periodo comprendido entre 2013 y 2015. Esta cantidad representa un incremento del 280% y es parte de los datos publicados por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) en el informe "Soluciones Fiscales: experiencia dominicana.

De acuerdo a esa publicación, las soluciones fiscales, que son sistemas para facturar que almacenan y reportan las ventas a la DGII de forma electrónica, han

provocado un aumento en la recaudación del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), pues los impuestos reportados por los contribuyentes con soluciones fiscales son superiores a aquellos que no las poseen.

Según el informe, en ese mismo periodo el número de unidades instaladas, que van desde softwares hasta cajas registradoras, pasó de 4,741 a 8, 737.

El mecanismo es parte del Plan Anti Evasión presentado por la DGII en el año 2004 y es utilizado para el control de las ventas a consumidores finales que según cifras del Banco Central citadas en el estudio representó en el 2015 el 81% del PIB.

En cuanto a las empresas con soluciones fiscales instaladas en el 2015, el 83% eran Mipymes y el 17% restante eran grandes empresas.

De estos sistemas, el 71.94% se encontraba en el Distrito Nacional, el 8.23% en Santo Domingo, el 5.51% en Santiago, mientras el restante 14.31% se encuentra distribuido en las provincias de Baní, Cotuí, Hato Mayor, Higuey, La Vega y Moca, entre otras.

### **3.16 Incentivos, exenciones y evasión fiscal en R. D.**

Los incentivos fiscales se expresan mediante las exenciones, exoneraciones, reducciones o liberación total o parcial, permanente o temporal, del pago de las obligaciones tributarias establecidas en las leyes, normas y disposiciones fiscales. Estos incentivos pueden concretizarse en la reducción del gravamen, tasas preferenciales, exclusión de la base imponible o simple exoneración y exención generalizada, a favor de determinados grupos de contribuyentes, actividades o sectores que por algún motivo u objetivo se quiere proteger o incentivar.

Las exenciones y exoneraciones de impuestos implican un sacrificio para el Estado que renuncia a una parte de sus ingresos en beneficio de determinados grupos de contribuyentes.

Son múltiples los criterios económicos, sociales y políticos a través de los cuales se trata de justificar la aplicación de políticas y mecanismos de incentivos fiscales. Dentro de las razones que se esgrimen para defender los tratos tributarios preferenciales se destacan: la atracción de la inversión extranjera, el incentivo de las exportaciones, el desarrollo de actividades y sectores económicos considerados estratégicos, la protección de determinadas ramas o grupos empresariales, mejorar la asignación de recursos, favorecer a grupos vulnerables.

En la República Dominicana existe un amplio y variado sistema de incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias cuyo peso específico en las recaudaciones del Gobierno, según los cálculos oficiales, es equivalente a 32.7% del presupuesto del Gobierno Central y 5.5% del PIB en los años 2018-2019. Los incentivos y exenciones fiscales están contenidos en una diversidad de leyes, normas y disposiciones que son complementadas además con acciones discrecionales y medidas discriminatorias que pueden ser tomadas por el presidente de la República o por los funcionarios de las aéreas tributarias; esto, pese a que la Constitución establece que sólo mediante ley del Congreso Nacional se pueden poner impuestos o exonerar su pago.

### **3.16.1 Incentivos otorgados por la Dirección General De Impuestos Internos al instalar las soluciones fiscales.**

La DGII empezó a otorgar incentivos fiscales para motivar la instalación voluntaria de estos equipos. Este consistió en un crédito total o parcial de la inversión realizada para instalar las impresoras fiscales, que variarían por trimestre. 15 contribuyentes se acogieron al mismo en el primer trimestre para obtener un 100% de los incentivos y solo uno en el segundo trimestre para obtener un 60% de los incentivos.

Desde el año 2009 a la fecha han sido instaladas 5,389 soluciones fiscales en distintos negocios de diversas áreas del comercio. Estas soluciones fiscales, antes llamadas impresoras fiscales, son herramientas que ayudan a la formalización de los negocios y permite a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) tener más control de las ventas realizadas.

En diciembre del año pasado fueron registradas en el sistema de la DGII 77 soluciones fiscales y en enero de este año 430. La mayoría de estas últimas se realizaron en diciembre de 2013 y se registraron en el sistema en enero de 2014.

Desde septiembre del 2012 a la fecha se han instalado 2,189 soluciones fiscales, lo que quiere decir que la mayoría son de instalación reciente.

Según la DGII, con el uso de soluciones fiscales todas las áreas del comercio pueden trabajar bajo las mismas condiciones, aumentando la equidad y disminuyendo la competencia desleal. Las soluciones pueden abarcar desde una impresora fiscal, una caja registradora fiscal, hasta una interface fiscal y el precio dependerá de la naturaleza y el tamaño del negocio.

Hasta el momento la DGII tiene un total de 48 sistemas fiscales y 15 equipos fiscales certificados.

El uso de esta herramienta fue establecida mediante el decreto No. 451-08 sobre impresoras fiscales, que indica que todos los contribuyentes del sector Retail (venta al detalle) están obligados a utilizar impresoras fiscales.

Mientras con la Ley 253-12 sobre Reforma Tributaria se prevé ampliar el universo de contribuyentes y que estas sean instaladas en los negocios medianos y pequeños también. A partir del 2013 se comenzaron a instalar las soluciones fiscales a los pequeños y medianos negocios de acuerdo a su volumen de compra.

Una de las características principales de una solución fiscal es que almacenan los datos de las ventas del contribuyente para ser remitidas a la DGII mensualmente. Estos equipos tienen un precinto de seguridad en la parte trasera, que ayuda a resguardar la memoria fiscal que contiene todas las operaciones de venta.

Otra de las características que tiene, es imprimir facturas con el NIF (Número de Impresora Fiscal) que consta de 16 posiciones, las primeras 6 identifican la solución fiscal y las otras 10 posiciones son el consecutivo de las ventas.

Cada vez que se instale una solución fiscal, el suplidor debe entregar al contribuyente una bitácora física o libro de servicios en el cual se anotarán todos los movimientos del equipo, desde su instalación, reparación, traslado, entre otros. Estos mismos eventos deben ser registrados en una herramienta electrónica a través de la Oficina Virtual.

## Conclusiones

El Sistema Tributario Dominicano tiene por delante un gran papel que jugar en el cumplimiento de los objetivos del Estado. La eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las políticas públicas de redistribución del ingreso y las riquezas, de estabilidad y crecimiento económico, así como del desarrollo humano y protección del medio ambiente dependerá en gran medida de la capacidad y limitaciones de la estructura impositiva. Desde el punto de vista del benchmarks, la evaluación del Sistema Tributario Dominicano muestra significativos avances, sobre todo en los últimos 5 años.

Son innegables los logros alcanzados por la Administración de Impuestos en República Dominicana en materia de fiscalización y control, fortalecimiento de los mecanismos de recaudación y cobro, la utilización de sistemas automatizados, el desarrollo de mecanismos de planificación y coordinación, la mejorías en la calidad de los recursos humanos y la fortaleza de la credibilidad y confianza de la sociedad en la Administración Tributaria.

Sin embargo, siguen existiendo serias debilidades en materia del sistema de sanciones y penalidades por el incumplimiento de las obligaciones tributarias y la conformación de una estructura impositiva con mayor equidad vertical y que juegue un rol de primer orden en las políticas redistributiva y de lucha contra la pobreza.

Una baja presión fiscal restringe la capacidad del Estado para enfrentar los grandes retos que plantean la vulnerabilidad de amplios segmentos poblacionales, la lucha contra la pobreza y las necesidades del desarrollo humano y la cohesión social. Es por ello que es aconsejable sugerir que la carga tributaria de la República Dominicana sea elevada en lo inmediato, por lo menos en un tercio de su proporción actual, ampliando los impuestos directos e introduciendo mayor progresividad al sistema impositivo por medio de la imposición a la renta (sobre todo de las personas), al patrimonio y las riquezas,

junto a la reducción de los niveles de evasión y la eliminación de las exenciones, exoneraciones e incentivos fiscales que benefician a los grupos de altas rentas.

Con el propósito de garantizar el impacto redistributivo del incremento de la carga tributaria, se recomienda que el incremento de la carga tributaria sea especializado para aumentar el gasto social, la inversión para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

Los estudios de evasión fiscal realizados en la República Dominicana se limitan a la estimación de la pérdida de recaudación por concepto del incumplimiento de las obligaciones impositivas del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS- IVA). Según los cálculos oficiales, la evasión en este impuesto se situaba para el 2019 en un 24.9%. De acuerdo con la DGII, cinco años antes, es decir, en el 2015, este indicador era de 42.8%. Si tomamos en cuenta que las recaudaciones registradas en el 2019 por concepto del ITBIS fueron de RD\$74,319.4 millones, un porcentaje de evasión como el indicado implica una pérdida de recaudación, en ese año, de al menos RD\$24,680.7 millones. Este monto es equivalente al 81.3% del presupuesto ejecutado en educación y un 121.8% de la ejecución presupuestaria en salud.

Sin pretender descalificar los datos de evasión de la DGII, la realización de algunos cálculos alternativos parecen sugerir que los niveles de evasión son superiores al 24.9%, aceptados por la Administración Tributaria.

En cuanto a la eficiencia del ITBIS (IVA), la República Dominicana se encuentra junto a Panamá y México dentro de los países con baja productividad, registrando una tasa igual o inferior al 30%. En relación al promedio de América Latina, nos situamos con 16 puntos porcentuales por debajo. Esta brecha es abismal si nos comparamos con el promedio de productividad del IVA en los países desarrollados donde este indicador se coloca en un 60% promedio.

Otros de los puntos que llama la atención en el sistema tributario dominicano es el que se refiere a las exenciones, incentivos y exoneraciones fiscales. Éstos representan un sacrificio de recursos tributarios por parte del Estado, con el

propósito de incentivar, promover o desestimular algunos sectores, actividades o grupos de contribuyentes. Algunas de las razones que se que se esgrimen para defender los tratos tributarios preferenciales son: la atracción de la inversión extranjera, el incentivo de las exportaciones, el desarrollo de actividades y sectores económicos considerados estratégicos, la protección de determinadas ramas o grupos empresariales, mejorar la asignación de recursos, incentivar la generación de empleos, promover las actividades económicas en zonas geográficas deprimidas y favorecer a grupos vulnerables.

## Recomendaciones

Luego de realizada la investigación y analizadas las conclusiones se llega a las siguientes recomendaciones:

- a) Mejorar los esquemas y la estructura regresiva de los impuestos y el sistema tributario. Un sistema tributario regresivo favorece una distribución inequitativa del ingreso y profundiza las brechas de pobreza y desigualdad primaria y secundaria.
- b) Introducir cambios y reformas impositivas, orientadas a fortalecer la progresividad, el fundamentado en los criterios de equidad, la reducción de la pobreza y la cohesión social.
- c) Diseñar un sistema tributario progresivo que justifique el impacto positivo que provoca en las recaudaciones del Gobierno, introduciendo elasticidad a los impuestos y mejoras en la distribución del ingreso y las riquezas.
- d) Fortalecer y elevar los riesgos de la evasión y el delito tributario, mediante la reforma de la legislación sobre la evasión fiscal y el reforzamiento de la capacidad de sanción judicial penal de la legislación tributaria.
- e) Reducir el peso de los impuestos directos y elevar la ponderación de los impuestos indirectos, especialmente los de la renta personal, los del patrimonio y del consumo suntuario.

## Bibliografía

- Andino, M. (2015). Instrumentos y Técnicas para medir la evasión.
- Arias D. (2016), Historia del Sistema Tributario.
- Banco Central, SEEPYD y SEHAC, Programa Económico de la República Dominicana 2005- 2007, Quinta y Sexta Revisión Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional, Santo Domingo, R.D. 31 de enero de 2007.
- Barra Pa. y Jorratt M. (2014). Estimación de la Evasión de impuestos , Servicio de Impuestos Internos de Chile, Santiago de Chile.
- Barra, Patricio y Jorratt, Michael, Estimación de la Evasión en Chile, Servicio de Impuestos Internos de Chile, 1999, Santiago de Chile.
- Canahuate, Francisco, Orientación Tributaria, Editora Corripio, Santo Domingo, 1987.
- CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe 2008, Santiago de Chile, mayo 2009.
- Christina Aid, Falsas Ganancias: robar a los pobres para librar de impuestos a los ricos, marzo de 2009, Londres, Inglaterra.
- Código Tributario Dominicano, Ley 11-92
- Código Tributario Dominicano, Ley 11-92 del 16 de mayo de 1992 y sus modificaciones
- Díaz F. (2015), Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas.
- Díaz J. (2016). Equidad Fiscal en la República Dominicana: Análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal.
- Díaz Yubero, Fernando, Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas, Documentos del instituto de estudios fiscales de España.
- Díaz, Magín J., Equidad Fiscal en la República Dominicana: Análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, Antigua, Guatemala, julio de 2008.
- Dirección General de Presupuesto, Manual de Clasificadores Presupuestarios de la República Dominicana, Sexta Edición, Santo Domingo R.D. octubre de 2009.

- Documento sobre la cuarta reunión del foro administración tributaria OCDE, Viena, Mayo de 2006.
- Durán M. y Arias N. (2014) Evaluación del impacto de la reforma fiscal ley 253-12, República Dominicana. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, PUCMM.
- Endo, Mendoza y Zorrilla, Medición de la Evasión Fiscal en México, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas, ITAM, Ciudad de México 2006.
- Herber, Bernard P., Hacienda Pública Moderna, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1975.
- Hernández Batista, Juan, Conferencia ante la Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana, 23 de febrero de 2005. Informe de la ODH sobre Desarrollo Humano 2013.
- Hernández Batista, Juan, Conferencia ante la Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana, 23 de febrero de 2005.
- Jezi A. . (2015). Reglamento a la Ley de Régimen Tributario.
- La reforma tributaria debe impulsar la equidad (periódico Hoy, 14/8/10).
- Martinez E. (2016), El Régimen Tributario en relación a la suficiencia recaudatoria y capacidad contributiva.
- Mendoza E. y Zorrilla A. (2015). Medición de la Evasión Fiscal, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas.
- Michel, E. G. (2013, Abril 23). La Deuda Cuasi Fiscal. Diario Libre, p. 21. Progreso, F. J. La Empresa y su Entorno Global y Económico. Reflexión Sobre la Reforma Fiscal en República Dominicana. (Periódico El Nuevo Diario, 30/10/12).
- Noboa C. (2014) , El tributo y su aplicación, perspectivas para el siglo XXI, Buenos aires.
- Reforma tributaria y la crisis mundial. Santo Domingo. República Dominicana deberá hacer reajustes fiscales (periódico El Día ,19/09/12).
- Rodríguez P. y otros. (2016). Análisis económico de la actitud hacia el fraude fiscal, Instituto de estudios fiscales.
- Santieri, R. (2013). La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis.
- Sostenibilidad Fiscal y Endeudamiento Público en la República Dominicana (Listín Diario, 31/12/13).
- Tanzi V. (2015). Impacto de la Globalización Económica en la Tributación.

## **ANEXOS**

## AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN DEL TRABAJO FINAL EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE UNIBE

Santo Domingo, Haga clic para indicar fecha

Mediante la aceptación y firma de este documento, los autores de este trabajo ceden a la Universidad Iberoamericana de forma gratuita y no exclusiva los derechos de distribución y comunicación pública del documento, por cualquier medio y soporte. Por tanto, otorgan su consentimiento para el depósito y publicación de su trabajo o proyecto final (de grado o postgrado) en el Repositorio Institucional de la Universidad. Con el consentimiento de todos sus autores, el trabajo será puesto a disposición pública en acceso libre y gratuito a través de Internet bajo las condiciones de uso de la licencia internacional Creative Commons [BY-NC-ND](#) (atribución-uso no comercial-sin obra derivada). El acceso abierto conlleva el intercambio de información entre repositorios o recolectores a nivel nacional, regional e internacional, implícito con la aceptación de esta licencia. El depósito y publicación del trabajo académico final en el Repositorio de UNIBE no afectará a la titularidad de derechos de los autores sobre su obra.

**\*\*\* Todos los campos son obligatorios \*\*\***

<b>Título del trabajo final:</b>	Haga clic para escribir	
<b>Programa académico:</b>	Haga clic para escribir	
<b>Nombre de asesor(a):</b>	Haga clic para escribir	
<b>Autor(a):</b>	<b>Nombre y apellidos</b>	<b>Matricula</b>
	Haga clic para escribir	Matrícula
	<b>Documento de identidad núm.</b>	<b>E-mail</b>
	Haga clic para escribir	E-mail
	<b>Consentimiento</b>	
<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		<b>Firma</b> Puede insertar una imagen 
<b>Autor(a):</b>	<b>Nombre y apellidos</b>	<b>Matricula</b>
	Haga clic para escribir	Matrícula
	<b>Documento de identidad núm.</b>	<b>E-mail</b>
	Haga clic para escribir	E-mail
	<b>Consentimiento</b>	
<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		<b>Firma</b> Puede insertar una imagen 
<b>Autor(a):</b>	<b>Nombre y apellidos</b>	<b>Matricula</b>
	Haga clic para escribir	Matrícula
	<b>Documento de identidad núm.</b>	<b>E-mail</b>
	Haga clic para escribir	E-mail
	<b>Consentimiento</b>	
<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		<b>Firma</b> Puede insertar una imagen 