

UNA REFORMA FISCAL PARA EL DESARROLLO Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR



Por Emma Polanco, Ph. D,
rectora magnífica de la
Universidad Autónoma de
Santo Domingo (UASD).

I-. Introducción

El sistema tributario en la República Dominicana ha sido, históricamente, deficitario e inequitativo. En la década de los noventa se hicieron las principales reformas, incluyendo la reforma tributaria más extensa y profunda que se ha realizado en el país. Esta reforma dio como resultado el código tributario de 1992, siendo este el vigente con sus modificaciones. Ha sido costoso, no solo en el país sino en el resto del mundo implementar sistemas que recauden lo que necesitan los Estados para cumplir con sus funciones básicas y proveer un mínimo bienestar a la ciudadanía, a la vez que la inequidad con que se recaudan los impuestos es manifiesta.

Si bien desde 1992 en el país mejoraron los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, estos ingresos siguen siendo sustancialmente menores que el promedio de los países América Latina y el Caribe, a la vez que son mucho más dependientes de los impuestos indirectos. A ello se suman altas tasas de evasión y elusión, lo que hace que la República Dominicana deje de recolectar un porcentaje significativo de su recaudación potencial. Esta situación se atenúa solo parcialmente por el efecto de los ingresos no tributarios provenientes de la explotación del oro, un recurso natural con que cuenta el país.

¿Por qué existen este tipo de arreglos fiscales en América Latina? La respuesta no es la ausencia de propuestas de reformas con sustento técnico. La experiencia de la región muestra que ese sustento es necesario, pero no suficiente, para aprobar e implementar nuevos acuerdos fiscales. La respuesta está en la economía política que gira en torno a dichos acuerdos, y que incide en su destino.

Este artículo plantea que para lograr un acuerdo fiscal óptimo, se requiere elaborar una cuidada planificación que enfrente estratégicamente no solo el “qué” reformar, sino que muy esencialmente, el “cómo” de la reforma. Lo anterior significa enfrentar adecuadamente tanto la macroeconomía política de una posible reforma, esto

es, las características institucionales estructurales, tendencias persistentes y relaciones de poder de mediano plazo como la microeconomía política, estrategias y tácticas negociadoras, aspectos comunicacionales, opinión pública y técnica legislativa, entre otro.

II. Reforma fiscal, educación superior y movilidad social.

La educación superior es, sin dudas, una de las herramientas más importantes para la construcción de sociedades cohesionadas y con capacidad de movilización social, sobre todo en América Latina y el Caribe. En la actualidad, el problema de la cohesión social reenvía sus interrogantes al propio sentido de la educación. La educación superior, en sentido general, se ha articulado en torno al relato histórico de la construcción de las sociedades nacionales y se ha visto profundamente afectada frente a las evidencias de que esas sociedades enfrentan procesos de disgregación o fragmentación, en su gran mayoría por falta de recursos suficientes a las instituciones que atienden a los segmentos de la población carente de ingresos y condiciones de vida suficientes.

En una sociedad moderna y global, el sector público juega un rol central para proveer bienes públicos necesarios para el funcionamiento adecuado de la sociedad. En particular, la justicia, la seguridad, la institucionalidad financiera, el marco regulatorio de los mercados, el cumplimiento de los contratos, la defensa, la ley y el orden, el acceso de los más pobres a servicios básicos, y la institucionalidad pública son fundamentales para el buen funcionamiento de una democracia y de una economía de mercado.

Dado el nivel de gasto público elegido por una sociedad, es necesario ejecutarlo en forma eficiente y financiarlo de la forma más equitativa y eficiente posible. Esto es, un sistema tributario que recaude un nivel de impuestos que permita financiar el nivel de gasto público elegido, de acuerdo con su institucionalidad, generando las menores

distorsiones posibles en la toma de decisiones de los agentes económicos, y que satisfaga los principios centrales de equidad horizontal y de progresividad que debe cumplir todo sistema tributario. Debe entenderse eso sí que las transferencias del Estado son un complemento central al sistema tributario. Por lo tanto, la progresividad debe ser analizada en forma conjunta, considerando el esquema tributario y de transferencias del Estado.

La estructura tributaria afecta la conducta de personas y empresas, pudiendo generar costos importantes que hay que tomar en cuenta al evaluar dicho esquema. En particular, los impuestos influyen sobre las decisiones de los agentes económicos, afectando el tiempo dedicado al trabajo y al ocio, el ahorro y la inversión y por esa vía influyen sobre la eficiencia en el uso de los recursos, el crecimiento y el bienestar de la población.

Por otro lado, la Ley I-12, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 en su objetivo específico 3.1.2 que señala la “Consolidación de una gestión de las finanzas públicas sostenible, que asigne los recursos en función de las prioridades del desarrollo nacional y propicie una distribución equitativa de la renta nacional”.

En ese mismo sentido, la misma estrategia en su línea de acción 3.1.2.1 señala, a saber: “Desarrollar un sistema tributario progresivo otorgando prioridad a la contribución directa mediante la ampliación de la base contributiva, la racionalización de los incentivos fiscales, la minimización de sus efectos negativos sobre las decisiones de los agentes económicos y el incremento en la eficiencia recaudatoria, bajo un principio de contribución según la capacidad económica de cada contribuyente”.

Otro señalamiento que está contenido en la Ley I-12, en su línea de acción 3.1.2.2 es “Elevar la calidad del gasto público, asignando prioridad a la dimensión social del desarrollo humano, entre otros mecanismos, mediante la racionalización de los subsidios y preasignaciones presupuestarias, incluyendo la focalización de estos cuando pro-

ceda, así como un eficiente sistema de compras y contrataciones públicas y de gestión de deuda pública, la definición de un coeficiente mínimo de inversión y el desarrollo de una gestión basada en resultados”.

La Constitución dominicana en su artículo 63, sobre el derecho a la educación, señala: “Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. En consecuencia... El Estado debe velar por la calidad de la educación superior y financiará los centros y universidades públicas, de conformidad con lo que establezca la ley. Garantizará la autonomía universitaria y la libertad de cátedra”.

III. La necesidad de una reforma fiscal para el desarrollo nacional

El financiamiento de la agenda de desarrollo nacional y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exigen cambios significativos en la movilización de los recursos que recibe el Estado dominicano. Con la pandemia del COVID-19 y sus secuelas en todos los ámbitos, se ha intensificado aún más la necesidad del país de incrementar la recaudación tributaria para hacer frente a las debilidades estructurales de sus sistemas fiscales, de protección social, de salud y educación.

El mundo de hoy es distinto, la economía mundial está en el tránsito de grandes transformaciones disruptivas que están cambiando nuestras vidas. Las transformaciones tecnológicas y la automatización de los procesos, los cambios demográficos profundos, la incorporación del uso de la Big Data, el uso de plataformas digitales, entre otros, están pautando transformaciones importantes en los sistemas económicos y sociales de los países.

Muchos de estos cambios, no solo están impactando la dinámica de los sectores productivos a todos los niveles, sino que se han acelerado con el tema de la pandemia del COVID-19. En el caso de

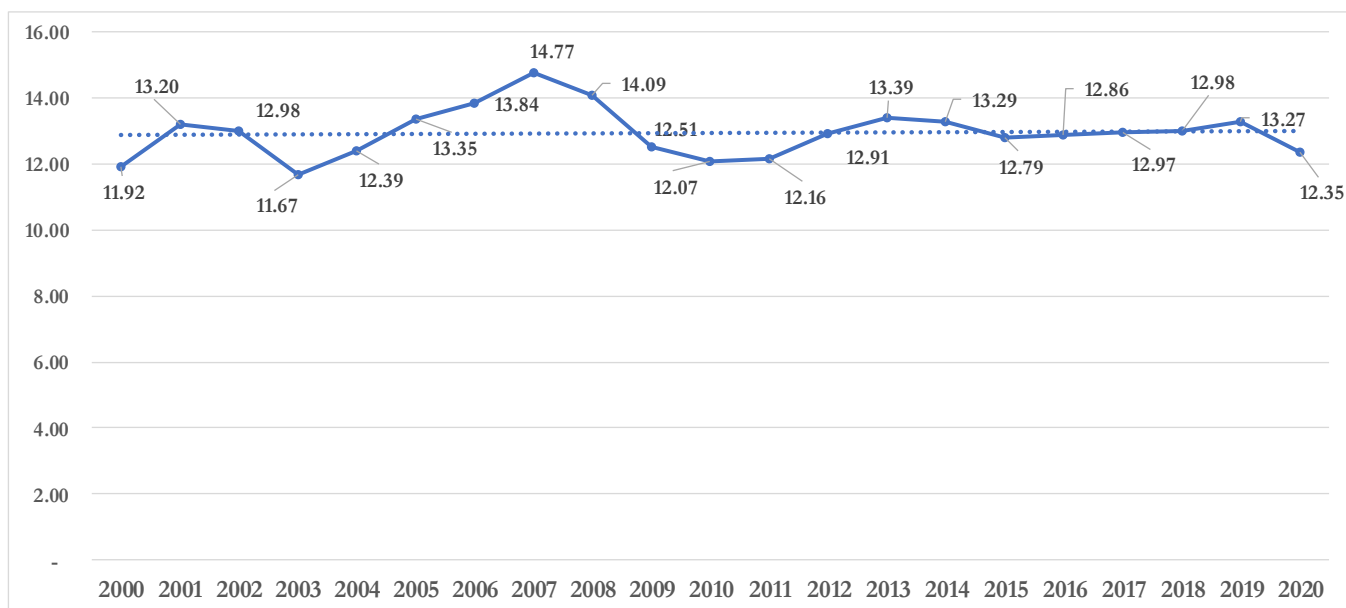
la educación, en general, la situación de la pandemia provocó que todas las actividades que se han realizado desde esta hasta la fecha de hoy sea a través de plataformas virtuales. Pero si nos trasladamos al resto de las actividades productivas del sector privado, incluyendo al sector público, la modalidad del “Teletrabajo” surge como el mecanismo de realización de una parte de la actividad productiva.

Estos cambios estructurales y coyunturales le han quitado capacidad de recaudación y realización de acciones de políticas públicas de desarrollo a los gobiernos. Incluso, ya muchas empresas han tomado la decisión de realizar sus actividades a través de plataformas digitales, que unido a una evasión histórica del impuesto sobre la renta (62% de su recaudación potencial) y del ITBIS (45% de su recaudación potencial) dificultó la acción de recaudar y de hacer política de desarrollo en sectores claves como la educación, a todos sus niveles, y la salud, entre otros.

Entendemos que, para el país es imprescindible una reforma fiscal si se quiere alcanzar el tipo de sociedad a la que aspiran los dominicanos, es decir, una con más crecimiento inclusivo. El consenso en la sociedad dominicana plantea varias motivaciones para promover una reforma que conduzca al crecimiento inclusivo y a la mejoría de la calidad de vida del dominicano de este tipo. La primera, y más importante, es que nuestro país tiene importantes rezagos en la provisión de bienes públicos que se necesitan para incentivar el crecimiento económico y mejorar los niveles de bienestar de su población.

Una segunda motivación, es que el país tiene una alta carga de deuda pública, que ronda alrededor del 71% del PIB, la cual se incrementó con el tema de la pandemia del COVID-19. Por lo tanto, el gobierno central necesita incrementar sus recaudaciones y pueda generar superávits primarios (balances antes de los intereses sobre la deuda) que permitan ubicar la deuda pública en un nivel sostenible a largo plazo.

Gráfico No. 1
Evolución de la presión tributaria (%)
2000-2020



Fuente: Elaborado con informaciones del BCRD.

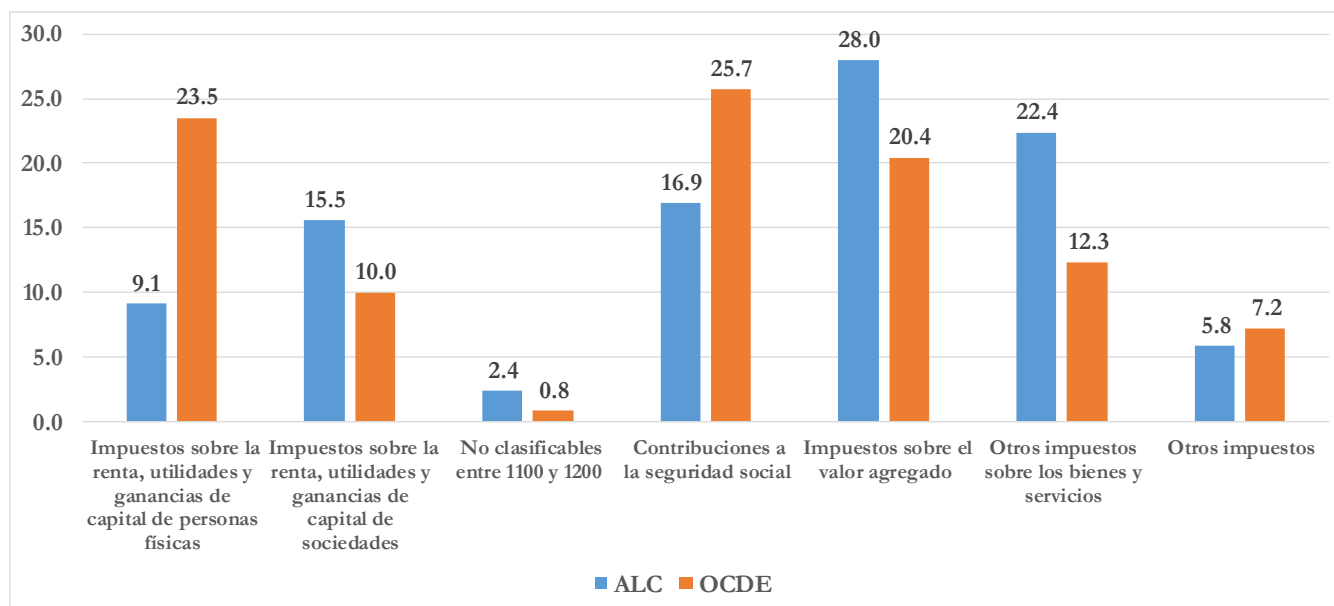
La baja presión tributaria² en la República Dominicana, debido a múltiples situaciones estructurales y coyunturales, tales como la informalidad laboral, la evasión y elusión fiscal, el PIB per cápita, la apertura al comercio, la dotación de recursos naturales, la importancia de la agricultura en la economía, incluso factores como los sociodemográficos también son determinantes; por ejemplo, el nivel de educación o el nivel de participación femenina en la mano de obra. También habrá que incluir la efectividad de la Dirección de Impuestos Internos, los niveles de corrupción y la moral tributaria (la disposición de las personas a pagar impuestos está también fuertemente ligados al nivel de ingresos tributarios). Además, un elemento importante en la presión tributaria es que también refleja las opciones políticas con respecto al papel del Gobierno y su tamaño, entre otros.

Esta lista de falencias estructurales y coyunturales presenta la necesidad de convocar a las fuerzas vivas de la nación para la realización de una gran Reforma Fiscal o Pacto Social que permita darles sostenibilidad a las finanzas públicas, y aporte los recursos económicos suficientes al Estado para financiar el desarrollo social y económico. Además, los factores internacionales, incluyendo las políticas fiscales de otros países, pueden afectar a la proporción entre los impuestos y el PIB.

Igualmente, varios países de la región han venido replicando algunas tendencias de reformas fiscales o tributarias con elementos innovadores con antecedentes en países desarrollados. Pero, a diferencia de otras, estas innovaciones tributarias han encontrado su fundamento principal en objetivos distintos, aunque no contrarios al incremento de los recursos fiscales disponibles. La realidad es que los impuestos inciden sobre las decisiones de producción, consumo e inversión y, por consecuencia, sobre la composición final de la demanda de los agentes económicos al modificar la estructura relativa de los precios de los bienes y servicios disponibles en una economía.

² La presión tributaria se define como la relación proporcionar entre los ingresos tributarios y el producto interno bruto (PIB). El PIB se constituye en la base imponible de los ingresos tributarios que recibe el Estado dominicano.

Gráfico No. 2
Estructura tributaria (Países de ALC y OCDE) (%)
2018



Fuente: Elaborado con informaciones de la OCDE.

III.- Hechos estilizados a nivel de América Latina y el Caribe

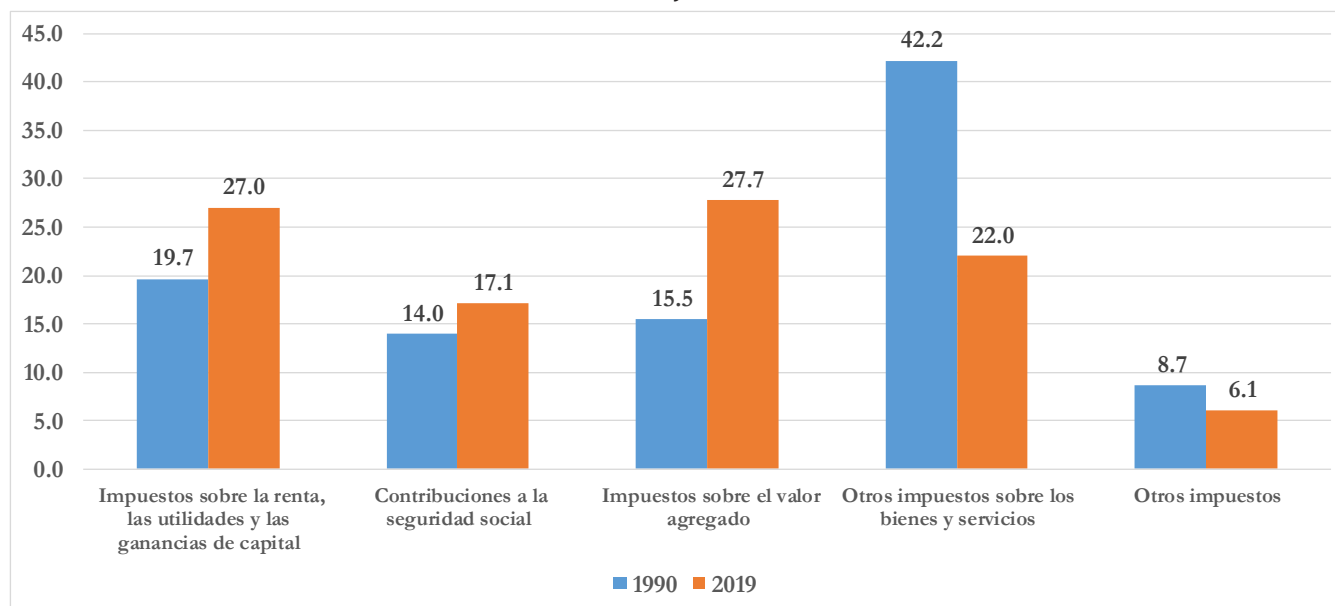
El promedio de ingresos impositivos en la región de América Latina y el Caribe muestra bajos ingresos de impuestos sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social en comparación con el promedio de la OCDE (Gráfico nº 2). En particular, los países de América Latina y el Caribe dependen en gran medida de los impuestos sobre bienes y servicios, que en promedio representan más de la mitad de los ingresos tributarios, en comparación con el promedio de alrededor de un tercio en las economías de la OCDE.

Por otra parte, los impuestos sobre bienes y servicios representan la mayor parte de los ingresos tributarios totales en la región de América Latina y el Caribe en 2019, representando en promedio la mitad de la tributación total. Entre 1990 y 2019, el promedio de ingresos tributarios de América Latina y el Caribe procedió principalmente del IVA o ITBIS, el impuesto sobre la renta y los beneficios y las cotizaciones a la seguridad social, y no de otros impuestos sobre bienes y servicios (Gráfico No.3).

La necesidad de reformar los sistemas fiscales debe ser una tarea prioritaria, y esta tiene que estar respaldada por un amplio instrumental y consultas que tienda a un sistema fiscal sólido, robusto y sostenible a partir de los siguientes principios, a saber:

- Ampliar las bases imponibles eliminando la mayoría de los gastos tributarios, simplificando los sistemas fiscales, reduciendo las ineficiencias y facilitando la administración tributaria.
- Promover la tributación favorable al crecimiento económico, favoreciendo los impuestos progresivos a las rentas altas, los generales sobre el consumo con tasas únicas y bajas, y la propiedad inmobiliaria.
- Reducir el fraude fiscal, informalidad tributaria, y la elusión, en todo su componente nacional e internacional, y fortaleciendo las capacidades de la administración tributaria, incluyendo la cooperación internacional.

Gráfico No. 3
Estructura tributaria promedio en América Latina y el Caribe (%)
1990 y 2019



Fuente: Elaborado con informaciones de la OCDE.

- Incrementar la tributación a los servicios digitales y los servicios verdes.

En realidad, lo anterior constituyen importantes retos que tienen las autoridades encargadas de las finanzas del Estado. La reducción o eliminación de los gastos tributarios es especialmente una tarea compleja, dado su atractivo para los grupos de interés, los “buscadores de rentas” y los políticos. Entendemos que los gastos tributarios tienen que estar supeditados a objetivos del desarrollo nacional.

Por otra parte, la informalidad tributaria que tiene mucho que ver con una informalidad más generalizadas, que es provocada por factores estructurales de la economía, como son los bajos niveles de salarios, la estructura y la incidencia impositiva, entre otros, es aún un tema complejo que afecta en su gran mayoría a las economías de América Latina y el Caribe, cuyas economías son muy heterogéneas y los mercados de trabajo están fragmentados.

IV. Consideraciones finales

Así como en décadas pasadas el énfasis de las reformas tributarias en el país ha estado puesto en los impuestos indirectos o impuestos al consumo, en particular el impuesto selectivo al consumo y la generalización del impuestos a los bienes industrializados y servicios como los principales instrumentos generadores de recursos fiscales.

Con el tema de la pandemia del COVID-19 se abre la posibilidad de realizar, más que una reforma tributaria, una gran reforma o pacto fiscal con dimensiones que pueda converger en un gran pacto social que permita agenciarle al Estado dominicano los recursos suficientes para financiar los grandes objetivos del desarrollo dominicano. Particularmente que le permita ampliar los recursos a la educación pública en todos sus niveles, tanto preuniversitaria como universitaria.

La reforma fiscal que se lleve a cabo deberá incorporar elementos innovadores y creativos que

recojan todas las transformaciones que han tenido las economías en las últimas décadas. El crecimiento de los servicios digitales, el incremento en el comercio online, el desarrollo de la tributación ambiental, este último que en las dos décadas responde al principio de corrección de ciertas externalidades y fallas de mercado. De hecho, los impuestos ambientales han sido señalados como una de las maneras más eficientes para lograr la correcta internalización de los costos ambientales derivados de determinadas acciones y actividades económicas.

Por último, muchas de las medidas que se adopten en la posible reforma fiscal deberán ser evaluadas y consensuadas para evitar exclusiones de los sectores involucrados y afectados. Para el éxito de la reforma, habrá que ver las experiencias en otros países de la región, y ante todo actuar en el momento preciso.

La economía dominicana está en franca recuperación. Sin embargo, aun persisten algunos problemas coyunturales que podrían retrasar el momento de aplicación de la reforma fiscal. No obstante, el Gobierno debe comenzar a discutir las propuestas, tanto la oficial como aquellas que presenten el resto de los sectores no gubernamentales. Los procesos de negociación son lentos y complejos, y más cuando se trata de arreglos fiscales que se reflejan en luchas redistributivas y cada agente busca mantener su participación o ser lo menos afectado.

V. Bibliografía consultada

- Banco Central de la República Dominicana. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2535-sector-fiscal>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. “Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina. Emparejando la cancha en tiempos de crisis / 2021 <https://www.ciat.org/Biblioteca/Documentos-deTrabajo/2021/DT-02-2021-Jimenez-Podesta.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (septiembre, 2016) “Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina y el Caribe”. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf
- Dirección General de Impuestos Internos (DGII) <https://dgii.gov.do/estadisticas/boletinesEstadisticos/Paginas/default2.aspx>
- IMF (2020b), “Greening the recovery”, Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>
- OECD (2020), “Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience”. Available at <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience.htm>
- OECD (2015) “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report”. OECD