

DE LA REFORMA FISCAL AL PACTO SOCIAL



Por Antonio Ciriaco Cruz, Ph.D,
vicedecano
Facultad de Ciencias
Económicas y Sociales
Universidad Autónoma de
Santo Domingo (UASD).

I. Introducción

La República Dominicana está tipificado por los organismos multilaterales de financiamiento (FMI, BID, Banco Mundial, entre otros) como un país de renta media. En la literatura económica se señala que estos países suelen caer en lo que se llama “Trampa del Crecimiento”. Este concepto se refiere a la situación, tanto teórica como empírica sobre el desarrollo económico, que postula que un país que alcanza un cierto nivel de ingresos gracias a las ventajas adquiridas por su situación previa se queda estancado en un nivel de renta media¹.

El consenso de los economistas nacionales e internacionales es que los países que quieren romper el techo de países de renta media tendrán que hacer importantes reformas estructurales que hagan que el crecimiento sea sostenido e inclusivo. Una de las reformas pendientes que tiene el país, la cual está contenida en la Ley 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo como un “Pacto”, es la reforma fiscal.

Esta reforma fiscal está pendiente desde el año 2013, después que se realizó una reforma tributaria que no tuvo la magnitud y alcance esperado. Desde esa fecha, las autoridades gubernamentales han evitado llevar a cabo la tan esperada reforma fiscal que dote al Estado dominicano de los recursos suficientes que le permitan satisfacer la deuda social que espera la sociedad dominicana, a su vez que el Estado se comprometa mejorar la calidad del gasto público.

Con la aparición de la pandemia del COVID-19 el país enfrenta en 2021 la prolongación de un contexto económico complejo e incierto. Viejos y nuevos problemas salen a flote. Junto con la persistencia de la pandemia y la dinámica de la vacunación, la capacidad para

1. El Banco Mundial define como países de ingresos medios a aquellos que tienen un PIB per cápita de entre 1000 y 12.000 dólares estadounidenses (USD) a precios constantes de 2011. Se trata pues de un problema de falta de convergencia de países en desarrollo respecto a los países desarrollados.

mantener políticas fiscales y monetarias expansivas causa mayores incertidumbres en relación con el crecimiento económico.

La expansión del gasto público para enfrentar la crisis, en conjunto con la caída de los ingresos tributarios, se tradujo en aumentos significativos del déficit fiscal en 2020 (7.9%) y de los niveles de endeudamiento (70% del PIB). Esta problemática genera riesgos futuros a la economía dominicana, lo que ha llevado a plantear al presidente de la República Luis Abinader y sus principales funcionarios del área económica la discusión de una reforma fiscal que mejore la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, la magnitud y el esfuerzo que amerita cerrar la brecha social existente en la sociedad dominicana, la cual se ha acentuado con la aparición de la pandemia del COVID-19, presenta la necesidad de ir más allá de una simple reforma fiscal y concertar un gran pacto social que sienta las bases para un crecimiento sostenido e inclusivo.

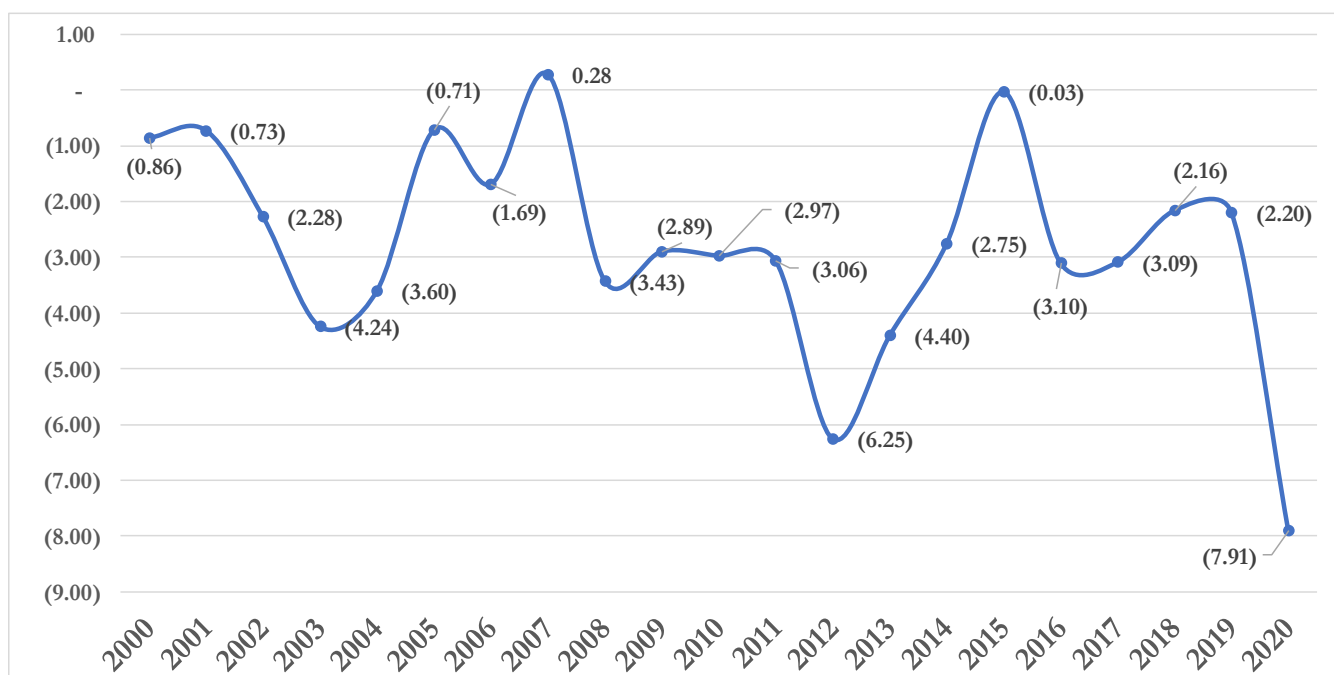
II-. Algunos hechos estilizados

I-. Déficit fiscales y endeudamiento público

Durante los últimos veinte años las finanzas públicas en la República Dominicana se han caracterizado por ser deficitarias. Sin entrar en consideraciones teóricas sobre si el déficit es bueno o malo, o por la magnitud de este. Quizás lo relevante del caso es que gran parte de este déficit se traduce en mayores niveles de endeudamiento, que combinado con un sistema tributario con grandes escapes en términos de evasión y elusión fiscal no permite que el Estado dominicano pueda disponer de recursos necesarios para hacer políticas públicas de desarrollo.

El déficit ha sido persistente en los últimos veinte años, siendo diferentes las causas que han provocado este comportamiento de las finanzas públicas. Quizás es necesario destacar en este aspecto los altos niveles de transferencia que ha realizado el Gobierno central a empresas públicas como es

Gráfico No. 1
Evolución del déficit fiscal (%PIB) 2000-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones del Banco Central.

el caso de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) para cubrir los déficits operativos y las inversiones que requiere esta empresa para su expansión, que en los últimos diez años se estiman en catorce mil millones de dólares.

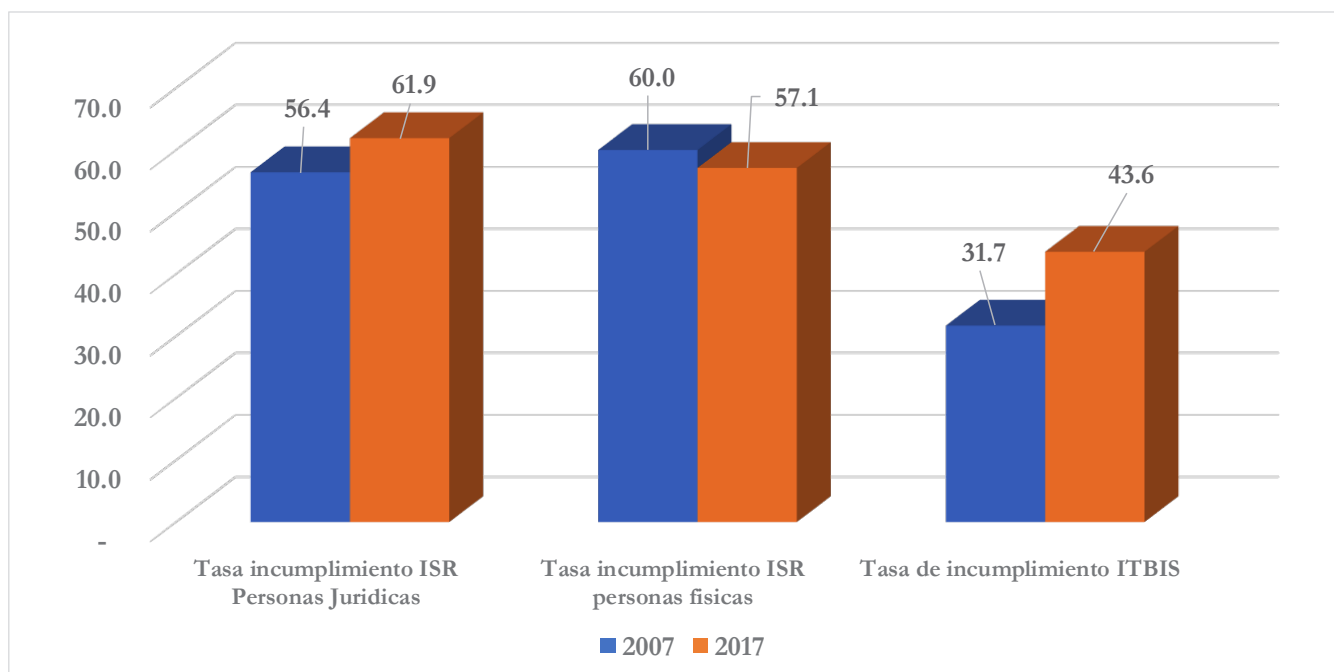
Es obvio que, con la acumulación de los déficits fiscales, el reverso de la moneda es la acumulación de la deuda pública del Gobierno central. Con la irrupción del COVID-19, la aceleración del ritmo de crecimiento de la deuda pública ha generado todo un gran debate y preocupación entre los expertos de la economía, la clase política y la sociedad en sentido general. Las mismas autoridades gubernamentales han señalado que no tienen vocación per sé de establecer políticas de endeudamiento público, sino que han sido las circunstancias provocadas por la pandemia que han generado la necesidad de endeudarse. El hecho de que la recuperación económica ha mejorado las recaudaciones del Gobierno, no es menos cierto que el choque negativo producido en la economía por la

pandemia en el 2020 fuera tan profundo que, aún hay sectores económicos que necesitan más tiempo para tener una recuperación pospandemia.

2.- Evasión fiscal e informalidad laboral

La evasión fiscal constituye una de las grandes debilidades en los aspectos de supervisión y conducción de la tarea de la gestión tributaria en el país. A pesar de los esfuerzos que se han realizado durante los últimos años con la incorporación en el 2007 de los comprobantes fiscales, impresoras fiscales, el Procedimiento Simplificado de Tributación, el Sistema de Control y Trazabilidad Fiscal, entre otros; y las transformaciones posteriores a esas mismas iniciativas, aún persisten altos niveles de evasión en el impuesto sobre la renta a las personas jurídicas (61.9%), en el impuesto sobre la renta a las personas físicas (57.1%) y en el impuesto a los bienes industrializados y servicios (ITBIS) es de un 43.6%. Estos niveles de evasión se han mantenido altos durante los últimos diez años, a pesar de los esfuerzos que han realizado

Gráfico No. 2
Incumplimiento del impuesto sobre la renta y el ITBIS (%) 2007-20217



Fuente: Elaboración a partir de informaciones de la DGII.

las diferentes administraciones de la Dirección General de Impuestos Internos.

Otro elemento es la informalidad laboral que afecta la dinámica de la economía dominicana. Históricamente, la economía dominicana al igual que el resto de las economías en vías de desarrollo se caracterizan por tener mercados duales o fragmentados, predominando en la mayoría de los casos la informalidad en los mercados de trabajo. Esta informalidad tiene consecuencias en los sistemas tributarios nacionales. En la medida que los agentes económicos, llámense empresas o individuos, no tengan registros en las agencias tributarias, en esa medida las expansiones económicas no se verán reflejadas en mayores recaudaciones por parte de los gobiernos. Se tornarían los sistemas tributarios muy inflexibles e inelásticos en la relación al incremento en su base imponible (PIB) y los ingresos tributarios (recaudaciones).

3-. Sistema tributario regresivo

El sistema tributario dominicano se ha caracterizado por su regresividad². Es un sistema que penaliza a los grupos de menores ingresos, debido a que el grueso de los ingresos tributarios que recibe el Estado proviene de impuestos indirectos o al consumo. Esta situación no ha mejorado en los últimos años, ya que las reformas tributarias que se han realizado han gravado más al consumo que a la riqueza y el patrimonio. Obviamente, que esta regresividad del sistema tiene importantes efectos redistributivos en la estructura social dominicana. En la medida que esto se mantiene, los niveles de

desigualdad social y económica se incrementan en la sociedad dominicana. Por eso es por lo que, los impuestos se constituyen en instrumentos que en determinadas circunstancias se utilizan no solo para recaudar más, sino para mejorar la equidad en una sociedad.

La alta regresividad que caracteriza al actual sistema tributario dominicano, donde el 66.09% de los ingresos que recibe el Gobierno provienen de impuestos indirectos y el 33.91% de impuestos directos. Ese es el escenario que tiene que superar o modificar cualquier reforma fiscal futura que se lleve a cabo.

Por eso es por lo que el sistema tributario dominicano deberá rediseñarse de modo que respete el principio de capacidad contributiva, exigiendo un mayor esfuerzo relativo a los contribuyentes de mayores recursos económicos, es decir, a los que pueden tener un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso.

Sin lugar a duda, que la regresividad del sistema tributario deberá ser corregida en la medida que se tenga la oportunidad de realizar cualquier arreglo fiscal en el país. Es inaceptable en sociedades democráticas y emancipadoras de la cohesión social. La regresividad tributaria fomenta la desigualdad económica y social; y limita el ascenso social, configurando un modelo económico y social excluyente.

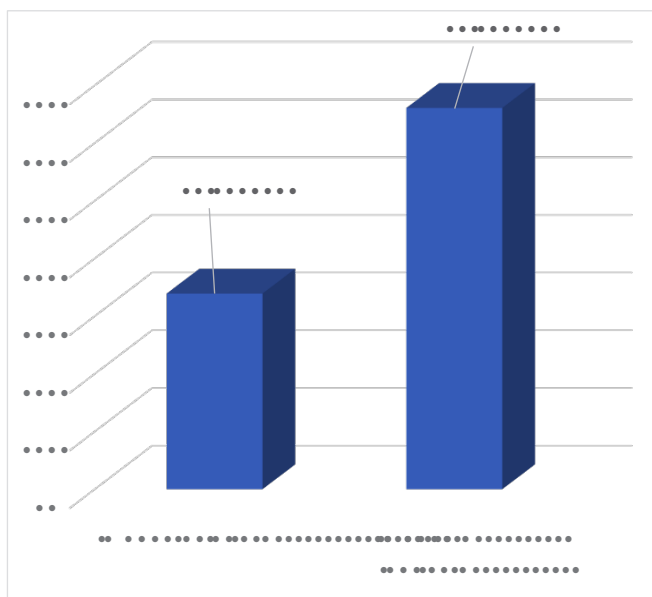
4-. Bajas recaudaciones del Gobierno

Una de las consecuencias de las distorsiones, falencias y limitaciones del régimen tributario dominicano es la baja capacidad que tiene el Gobierno dominicano de recaudación. Como se ha señalado, la evasión fiscal, las exenciones fiscales, la informalidad laboral y tributaria, entre otros, constituyen elementos que drenan la capacidad recaudatoria del Estado dominicano.

A nivel de economías con características similares a la del país en la región, se puede evidenciar que

2. Un impuesto regresivo es aquel que capta una tasa menor a medida que el ingreso aumenta. “Regresivo” describe un efecto de la distribución del ingreso o el gasto, refiriéndose a la forma en que aumenta de lo más alto a lo más bajo, de forma tal que la tasa tributaria promedio excede la tasa tributaria marginal. En términos del ingreso individual y la riqueza, un impuesto regresivo impone una carga más grande (con relación a sus recursos) a los pobres que a los ricos. Es decir, hay una relación inversa entre la tasa tributaria y la capacidad de pago del contribuyente, evaluada por activos, ingresos, o gastos.

Gráfico No. 3
Estructura tributaria en República Dominicana
(% ingresos fiscales) 2019



Fuente: Elaboración a partir de informaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

la presión tributaria en la República Dominicana es una de las más bajas de la región, siendo de 13.1% al 2018 en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe que se sitúa en 23.1%. Por esa razón, y con el objetivo de converger a nivel regional, la Estrategia Nacional de Desarrollo en el objetivo 3.25 establece que para el 2025 el país debe converger a una presión tributaria de 21.5 % del PIB. Sin embargo, para cumplir este objetivo se requiere de un esfuerzo mayor por parte del Estado, especialmente en una situación pospandemia donde la economía dominicana está en un proceso de recuperación.

El reto de incrementar los ingresos tributarios y por consecuencia la presión tributaria es marcadamente retador debido, no solo a los problemas tradicionales como los elevados niveles de evasión, informalidad y altos niveles de gastos tributarios, sino también por el hecho de que la pandemia del COVID-19 dejó muy debilitado al tejido social y empresarial en el país.

Las exenciones o gastos tributarios constituyen otros de elementos polémicos en la estructura tributaria dominicana. Los gastos tributarios que constituyen estimaciones que realiza el Gobierno partiendo del supuesto que son recursos que teóricamente recibiría en caso de que gravase determinadas actividades económicas que están exentas de pagos impositivos. Estos gastos tributarios no están contemplados en el Código Tributario dominicano, más bien se consignan en el presupuesto de cada año a partir de leyes impositivas generales y regímenes especiales para determinados tipos de actividades y sectores económicos.

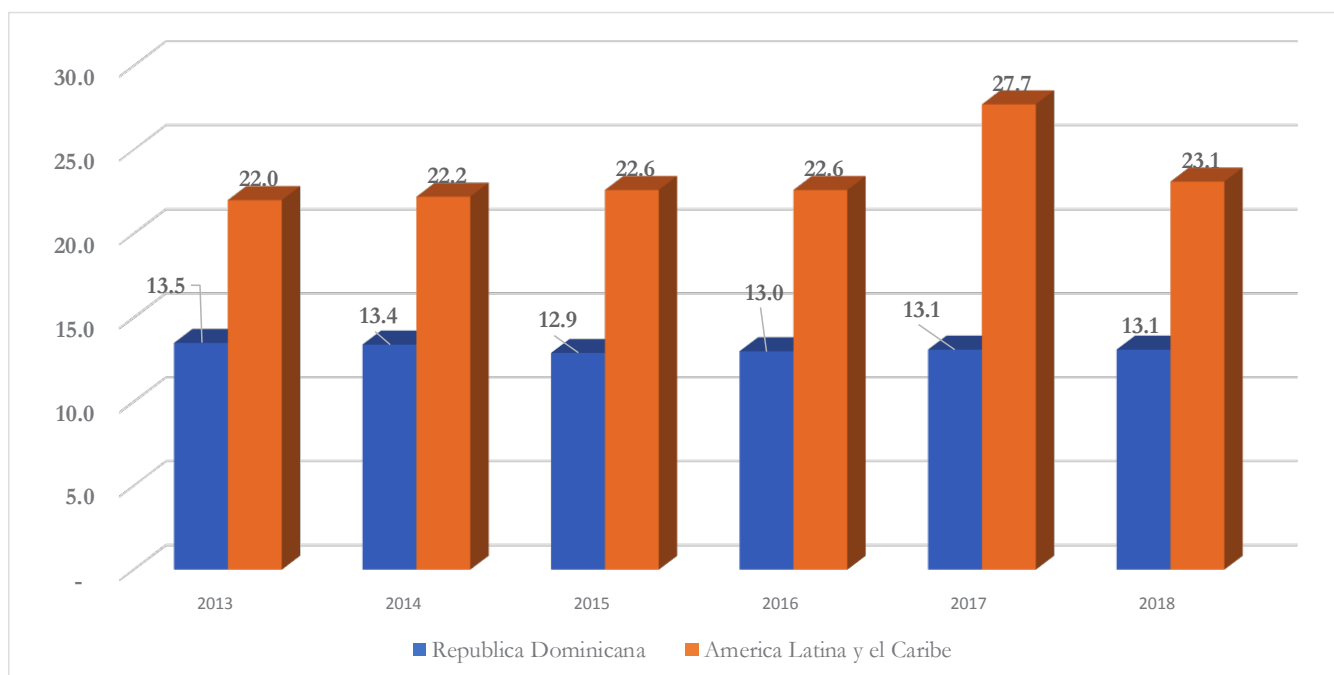
5-. Exenciones tributarias.

Las exenciones o gastos tributarios se han venido estimando a partir del año 2008 y en la actualidad representan un monto de RD\$ 217,487.2 millones equivalente al 4.4% del PIB. La composición de las exenciones es la siguiente, a saber: un 54.4% son de impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios (itbis), 17.2% En impuestos sobre la renta, 12.7% impuestos al patrimonio, 7.4% impuestos selectivo al consumo de hidrocarburos, 5,9% arancel, 2,3% otros impuestos selectivos al consumo y 0.3% impuestos sobre el uso de bienes y licencias.

Esta composición plantea algunos dilemas en torno a las modificaciones que podrían llevarse a cabo de las exenciones en una futura reforma fiscal. Como el ITBIS es el impuesto que más gravita en el total de las exenciones, y que actividades relacionadas con el sector salud y alimentos gozan de exenciones, cualquier eliminación de estas provocaría incrementos de precios en estos renglones que por demás forman parte de la canasta básica familiar.

Además, el gran número de exenciones, deducciones personales y gastos tributarios (especialmente en cuanto a grupos de más capacidad contributiva) erosiona la base imponible de los impuestos y, por lo tanto, hace que disminuya la cantidad de recursos recaudados por parte del Estado dominicano.

Gráfico No. 4
Evolución de la presión tributaria República Dominicana, América Latina y el Caribe
(%PIB) 2013-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones del Banco Central.

III.- Hacia un Pacto Social

La complejidad e implicaciones que significa eliminar las distorsiones del sistema tributario dominicano no es una tarea fácil. Su transformación conlleva importantes costos políticos en el corto plazo. Es poco probable que una fuerza política en particular pueda llevar a cabo las transformaciones que conlleva dotar a la sociedad dominicana de un sistema tributario óptimo³.

La sociedad dominicana ha sufrido cambios trascendentales en las últimas décadas. Actualmente, el país posee una Constitución que incorpora derechos sociales y económicos muy explícitos. Se incorporan nuevas instituciones con rango constitucional, como el Consejo Económico y Social (CES), que da participación a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. A diferencia cuando se hicieron las grandes reformas económicas a principios de los años noventa, llámese la reforma fiscal, reforma arancelaria y la reforma al Código

Laboral que se llevaron a cabo en esa época, en la actualidad existe un desarrollo y madurez de la sociedad civil, un fortalecimiento y crecimiento de la clase media, la irrupción de las redes sociales, que configuran un contexto muy diferente a los años cuando se concertaron las reformas antes mencionadas.

3. La teoría de la imposición óptima es el estudio y la implementación de como diseñar un sistema impositivo para reducir al mínimo la distorsión y la ineficiencia sujeto a aumentar los ingresos gubernamentales a través de impuestos distorsivos en el mercado. Un impuesto neutral es un impuesto teórico que evita la distorsión y la ineficiencia completamente. En igualdad, si un contribuyente tiene que elegir entre dos proyectos económicos que se excluyen mutuamente (digamos inversiones) que tienen el mismo riesgo y rentabilidad antes de impuestos, el que tiene la tasa más baja o con una exención de impuestos mayor sería elegido de forma racional. Así, los economistas sostienen que los impuestos distorsionan el comportamiento general.

El contexto actual establece restricciones y limita los márgenes de actuación a las presentes autoridades gubernamentales para que puedan tomar decisiones unilaterales que lleven a cabo las reformas económicas que amerita la magnitud del problema fiscal que está planteado en estos momentos en la economía dominicana. Para darle sostenibilidad a las finanzas públicas, fortalecer el sistema tributario dominicano y disminuir el ritmo de endeudamiento público se requiere de un gran pacto social entre el Gobierno, las fuerzas políticas y la sociedad en general que dote al Estado dominicano de los recursos necesarios que le permita satisfacer, en gran medida, las demandas sociales insatisfechas acumuladas en la sociedad dominicana, pero a su vez que el Estado se comprometa a darle el mejor uso a los recursos económicos que reciba de los contribuyentes. Mas que una reforma fiscal lo que requiere la sociedad dominicana es un gran pacto social.

IV.- Consideraciones finales

Entendemos que el contexto actual es propicio para el cambio y reformas económicas que permitan un gran avance y mejoramiento del desempeño económico. Nuestra economía debe romper la trampa del crecimiento, que es muy característicos de los países de rentas medias. Para romper el techo del crecimiento tradicional y darle paso a un crecimiento sostenido e inclusivo debemos de hacer reformas de alto calado, pero además debemos de pactar con los principales actores de la sociedad dominicana. Para el caso de la reforma fiscal proponemos las siguientes acciones de políticas públicas, a saber:

- El fortalecimiento de la capacidad de diálogo y cultura del diálogo y el consenso con los sectores y actores principales de la sociedad dominicana.
- El fortalecimiento del Consejo Económico y Social (CES) como el espacio constitucional para el dialogo y búsqueda de acuerdos nacionales.

- La creación de una regla fiscal, que garantice los niveles prudenciales del nivel de endeudamiento del país, y que contribuya a salvaguardar la capacidad económica del Estado dominicano.
- El fortalecimiento de los mecanismos redistributivo que pueda utilizar el Estado dominicano en sus acciones de políticas públicas sociales.
- La redistribución de las cargas tributarias para fortalecer los ingresos del Estado dominicano necesarios para financiar el aumento del gasto social, promover la progresividad del sistema tributario e incentivar un crecimiento económico inclusivo.
- Combate a la evasión y elusión fiscal generalizada del impuesto sobre la renta mediante el fortalecimiento técnico de las áreas especializadas de la DGII.

V.- Bibliografía consultada

- Banco Central de la República Dominicana. Banco Central de la República Dominicana (bancentral.gov.do).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (cepal.org)
- Comisión Económica para América Latina (CEPASL). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030 (cepal.org)
- Dirección General de Impuestos Internos (DGII). Incumplimiento-Tributario-en-RD.pdf (dgi.gov.do).
- Lavoie, M. (2016), “Rethinking macroeconomic theory before the next crisis”, Nueva York, Institute for New Economic Thinking, 23 de septiembre [en línea] <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/rethinking-macro-theory>.
- Martner, R. (2000), “Los estabilizadores fiscales automáticos”, Revista CEPAL, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.