

Reforma Fiscal en el 2020

Por: Lic. Reyes A. Peralta

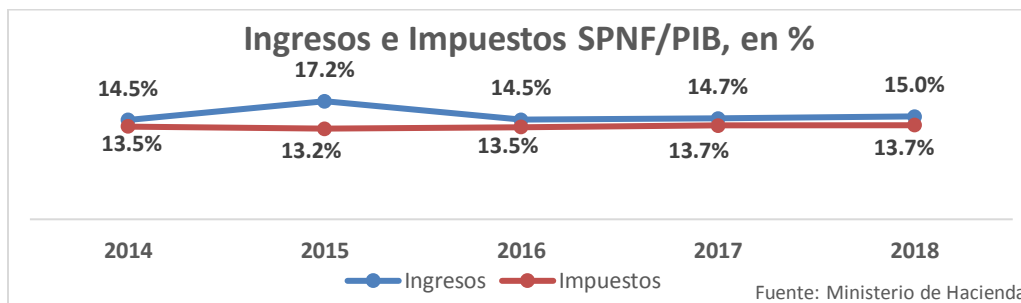
La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, contenida en la Ley 1-12, estableció “la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar, la sostenibilidad fiscal a largo plazo, mediante el apoyo sostenido a un proceso de reestructuración fiscal integral y el marco de una ley de responsabilidad fiscal que establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento”.

Han transcurrido ya siete años y no se ha cumplido este mandato de la Ley 1-12, el cual debió haberse iniciado “en un plazo no mayor de 3 (tres) años” después de promulgada. Dicho Pacto Fiscal está “orientado a: i) reducir la evasión fiscal, ii) elevar la calidad, eficiencia y transparencia del gasto público, iii) elevar la eficiencia, transparencia y equidad de la estructura tributaria, iv) consolidar en el Código Tributario los regímenes de incentivos, v) racionalizar los esquemas tarifarios en la provisión de servicios públicos, vi) elevar la presión tributaria, para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible formulados en esta Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, vii) cumplir con los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales que tienen implicaciones fiscales, y viii) elevar el ahorro corriente e implementar políticas contracíclicas”.

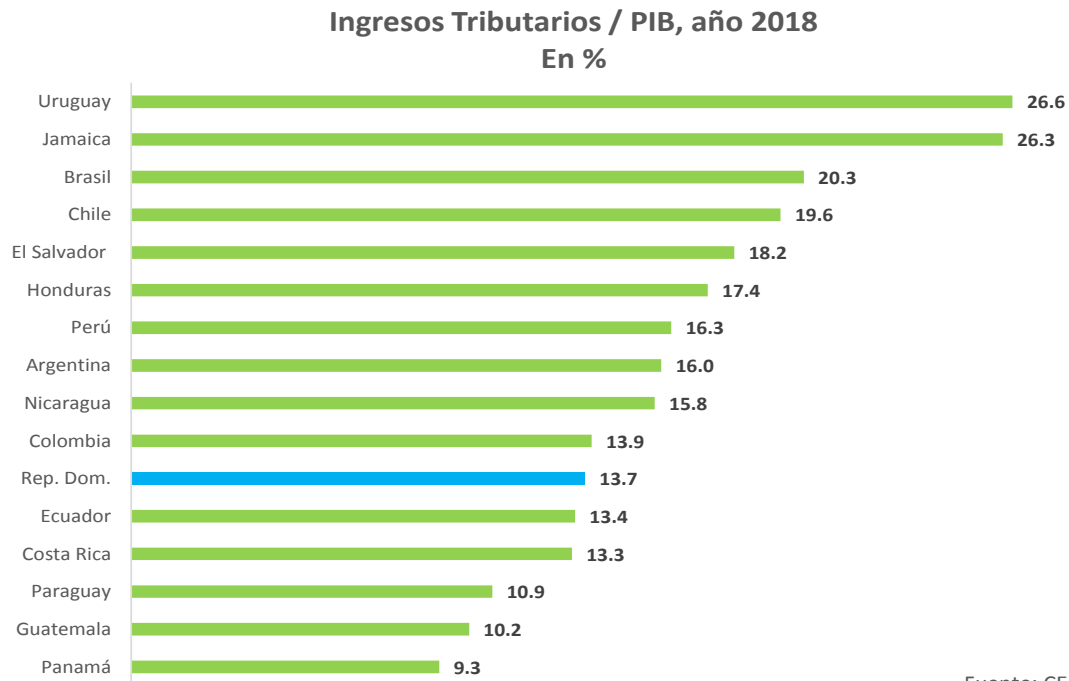
En el año 2020, después del proceso electoral, se debe propiciar el escenario adecuado para que la sociedad política y la sociedad civil compuesta por empresarios, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales arriben a un gran acuerdo para realizar la reforma fiscal integral que tanto han demandado todos los sectores sociales. Aprobar un código tributario más progresivo, es decir, que los mayores ingresos paguen los tributos más altos. El código debe contener dispositivos legales que eliminen los huecos por donde se filtra la evasión y la elusión fiscal.

¿Cuál ha sido el comportamiento de la presión tributaria en República Dominicana?

Reformas tributarias van y vienen y sin embargo la presión tributaria, definida como el cociente entre los ingresos tributarios y el Producto Interno Bruto (PIB), se ha mantenido prácticamente en los mismos porcentajes desde hace 40 años. En el gráfico se observa que en los últimos cinco años se ha situado por debajo del 14%, en tanto que los ingresos totales se situaron en 15% del PIB al cierre de 2018.



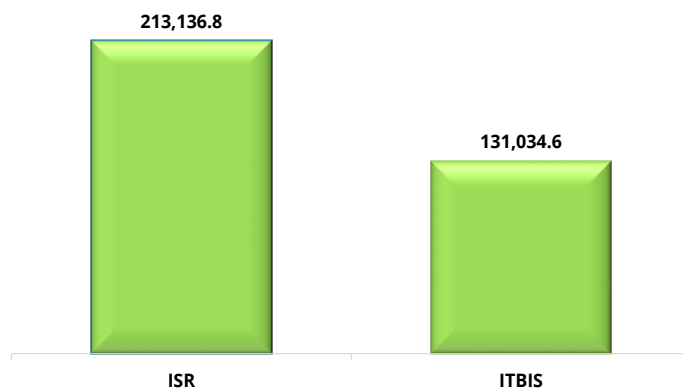
Comparado con los países de América Latina la presión tributaria de República Dominicana está ubicada entre las más bajas, como se observa en el siguiente gráfico.



¿Cuánto cuesta la evasión y la elusión fiscal en República Dominicana?

De las investigaciones más actualizadas, existe un estudio del Ministerio de Hacienda de octubre de 2018, sobre la Estimación del Incumplimiento Tributario en la República Dominicana, en el cual se midieron los dos impuestos más importantes: Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que representaron 60% de la recaudación promedio de los años 2007-2017. En dicho estudio se estimó el incumplimiento del Impuesto Sobre la Renta en RD\$213,136.8 millones para el 2017, equivalente a 60.4% en pérdida para el fisco con respecto al nivel que debió haber recibido. El monto representa el 5.9% del Producto Interno Bruto (PIB).

Pérdida Fiscal Estimada en ISR e ITBIS año 2017
MM RD\$



El 71.5% de la pérdida en recaudación del Impuesto Sobre la Renta corresponde a personas jurídicas o empresas, es decir, unos RD\$152,316.9 millones, mientras que las pérdidas en ISR para personas físicas, el restante 28.5%, se estimó en RD\$60,819.9 millones.

Fuente: Ministerio de Hacienda

El incumplimiento tributario del ITBIS se estimó en RD\$131,034.6 millones, es decir, una pérdida para el fisco del 43.6% del total de lo que debió haber recibido por concepto de este impuesto, lo cual equivale al 3.6% del PIB.

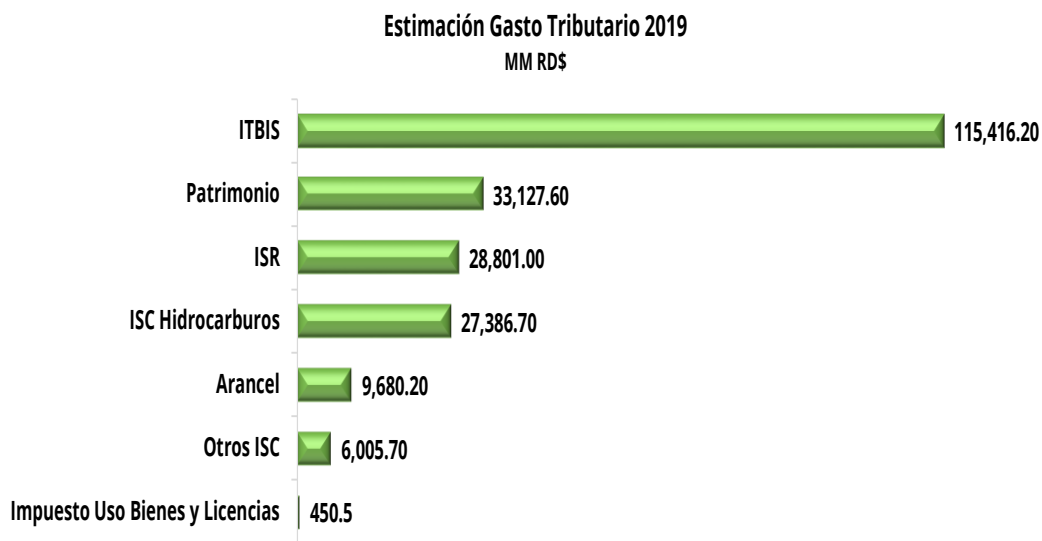
El total de recursos fiscales dejados de percibir por el Estado en el año 2017 por concepto de estos dos impuestos, ISR e ITBIS, ascendió a RD\$344,171.4 millones, que representó el 9.5% del PIB. El incumplimiento tributario de esos dos impuestos equivale aproximadamente al 70% de los ingresos tributarios globales del 2017.

¿Y cuál es el sacrificio fiscal por las exenciones tributarias?

El Presupuesto General del Estado para el año 2019, contiene una estimación del gasto tributario, que es un monto de ingreso que el “fisco deja de percibir y con el cual se benefician determinadas actividades económicas, sectores, zonas geográficas o contribuyentes”. Este tipo de sacrificio se hace a través de exenciones, deducciones, créditos o pagos diferidos, entre otras.

Se espera que en una Reforma Fiscal Integral se pueda establecer un régimen de incentivos con políticas coherentes para el fomento de las actividades productivas, pero que dichos incentivos no sean un cheque en blanco, sino que los beneficiarios se comprometan a devolver a la sociedad esos aportes en empleos, eficiencia, innovación, entre otros, y que estos estímulos no sean eternos, que tengan un tiempo definido para ser otorgados.

Para el año 2019 la estimación del gasto tributario asciende a RD\$220,867.8 millones, equivalentes a 5.1% del Producto Interno Bruto (PIB).



Fuente: Presupuesto 2019

Si asumimos que las pérdidas fiscales por incumplimiento tributario, evasión y elusión del ITBIS y del Impuesto sobre la Renta son las mismas que el año 2017, y sumamos el conjunto de exenciones tributarias del año 2019, tenemos el equivalente al 14.6% del PIB, es decir, un valor mayor que el nivel de 13.7% que actualmente se recauda en impuestos.

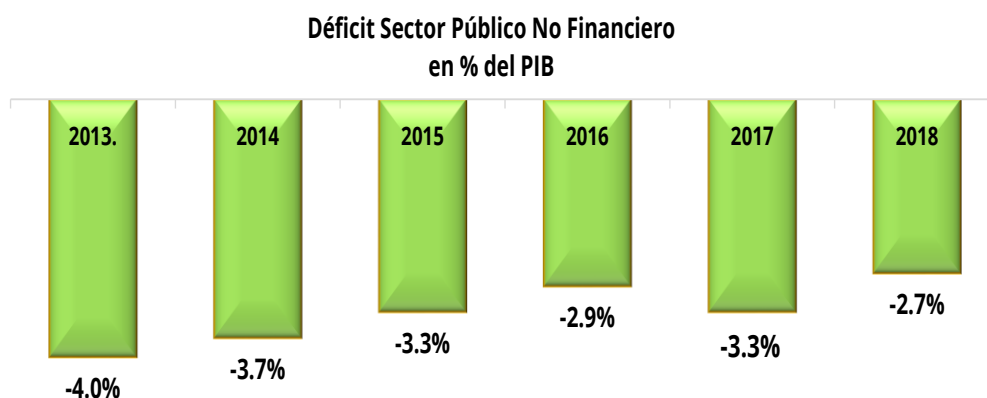
Impacto social de las pérdidas de ingresos fiscales

Existe en República Dominicana una amplia demanda de servicios y obras de infraestructura para el desarrollo del país, las cuales no pueden ser acometidas por falta de recursos. El área de la salud requiere más recursos, la seguridad de la ciudadanía, la justicia, viviendas, carreteras, se necesita incrementar la inversión en investigación, desarrollo e innovación, afrontar el grave problema del cambio climático, con especial cuidado en las fuentes de agua dulce, así como el saneamiento ambiental.

Un grave problema que afronta el país para su desarrollo es el bajo nivel de inversión que ha rondado el 2% del PIB en los últimos años. El gasto de capital asignado en el presupuesto de 2019 equivalente a 3.1% del PIB, es insuficiente para acometer las obras de infraestructura necesarias para impulsar el desarrollo nacional de la República Dominicana. Para situarnos en la senda del desarrollo el país requiere inversiones de capital mínimo del 5% del Producto Interno Bruto año tras año, porque la acumulación de capital amplía la capacidad productiva de la economía, siempre que se emplee eficientemente, y así lo indican organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Impacto en el déficit fiscal y aumento de la deuda pública

La presión tributaria del país es una de las más bajas de América Latina. Esa carencia de ingresos fiscales es una de las causas de los déficits del Gobierno desde el año 2008 a la fecha, el cual se magnifica con el déficit cuasi fiscal del Banco Central. Este último como consecuencia de las quiebras bancarias del 2003.



Los continuos déficits fiscales también han impactado en el crecimiento de la deuda pública. En efecto, la deuda pública consolidada pasó de US\$28,267.5 millones en el año 2013 a US\$40,975.5 millones en el 2018, para representar el 50.4% del PIB. Es un crecimiento significativo que requiere medidas correctivas para evitar problemas económicos mayores en el mediano y largo plazo, empezando por corregir el déficit fiscal.

Medidas Propuestas

El Banco Mundial realizó un estudio para República Dominicana titulado “Hacia un Sistema Tributario más Eficiente” publicado en junio de 2017, con el objetivo de “respaldar los esfuerzos del Gobierno por aumentar los ingresos y reforzar la estabilidad fiscal”.

Sostiene el organismo multilateral que “en el estudio se muestra que una parte considerable de la pérdida de la recaudación se puede atribuir a la mala gestión, las cargas administrativas, las distorsiones impositivas, el fraude, la evasión y, en menor medida, un sistema generoso de gastos fiscales”.

Dentro de sus recomendaciones indican las siguientes opciones para incrementar los ingresos tributarios a través de reformas tanto de políticas como administrativas:

- El fortalecimiento de la capacidad de cruzamiento de datos facilitaría radicalmente el proceso de identificación de los contribuyentes que no cumplen.
- La utilización de la tecnología de la información y los programas de verificación basados en el riesgo podrían reforzar la administración tributaria.
- La reforma del uso de la tarjeta de exención de ITBIS para la adquisición de bienes y servicios seleccionados podría reducir drásticamente la evasión del ITBIS.
- La eliminación de los impuestos “incómodos” que generan poca recaudación simplificaría la administración tributaria y facilitarían el cumplimiento.

También señala el Banco Mundial que las inversiones están más estrechamente ligadas a reformas estructurales que benefician la competitividad del clima para los negocios que a incentivos fiscales específicos. Su análisis parece confirmar la prevalencia de un problema de inclusión en la economía dominicana y, específicamente, un debilitamiento del factor de remuneración laboral frente al capital en la República Dominicana. Sugieren que:

- La simplificación de las exenciones al ITBIS podría incrementar sustancialmente los ingresos públicos con un impacto mínimo en los hogares pobres.
- Incorporar análisis rutinarios y rigurosos de costos y beneficios de todos los incentivos y los gastos fiscales de las empresas como un primer paso de su reforma, y adoptar cláusulas de caducidad claras en toda la legislación que genera o modifica incentivos fiscales.

Otros economistas han propuesto que el Impuesto Sobre la Renta se cambie por un Impuesto sobre los ingresos brutos de las empresas como forma para evitar la evasión y la elusión fiscal.

Es oportuno señalar que no basta con tener un marco legal moderno y bien estructurado si no contamos con entidades recaudadoras eficientes, con personal altamente calificado y con los recursos adecuados para llevar a cabo su labor.

Finalmente consideramos que es necesario corregir las distorsiones en el sistema tributario, revisar el conjunto de exenciones tributarias, mejorar la administración para evitar la evasión y la elusión fiscal, así como mejorar la gestión del gasto para hacerlo más eficiente. Pero es imperativo una ley de responsabilidad fiscal que asegure un uso pulcro y eficiente del gasto público.

En el año 2020 los líderes políticos, empresariales, de la iglesia y demás organizaciones de la sociedad civil deben llegar a un gran acuerdo para aprobar las reformas pendientes, que fortalezcan la institucionalidad y creen las condiciones para el desarrollo sostenible de toda la sociedad.